



**Patto per la convivenza, le regole, la responsabilità  
in zona stazione 2008 - 2010**

## **Rapporto di fine anno 2008**

Partecipazione é il processo di appropriazione di potere - lo sviluppo delle capacità individuali e collettive della gente di migliorare la propria esistenza e di conquistare un sempre maggiore controllo sul proprio destino (UNICEF, 1990)

**febbraio 2009**

## Capitolo 1 PRESENTAZIONE

Febbraio 2009 non segna solo la scadenza di un contratto e la presentazione di un rapporto finale ma segna anche l'occasione per una valutazione del processo partecipativo a mezzo del percorso avviato nel settembre 2007 al quale si è dato un orizzonte temporale di 3 anni.

Abbiamo dunque pensato questo rapporto come un'occasione di valutazione intermedia del processo partecipativo messo in atto e lo abbiamo fatto scegliendo la via del confronto tra quanto realizzato sinora e le riflessioni, i principi e le metodologie della partecipazione elaborate a livello locale, nazionale e internazionale. Una relazione che non ha l'assurda ambizione di prendere a riferimento l'enorme produzione ed esperienza accumulate sulla scena internazionale, e anche nazionale, circa i processi partecipativi, bensì intende leggere l'esperienza del Patto di Reggio Emilia per la zona stazione tenendo in controluce alcuni documenti significativi su questo tema, tracce importanti nel dibattito in atto.

Gli elementi per l'analisi ruotano attorno a:

- i principi di partecipazione e *governance* che fanno da sfondo ad interventi di questo tipo;
- la metodologia adottata ed il processo che ne ha accompagnato la realizzazione;
- il concetto di sicurezza che ispira il Patto.

Sebbene il tema della sicurezza sia piuttosto una questione di contenuto (e non di tecnica), ci è parso necessario confrontare anche questo elemento con i parametri di *benchmark* perché è da questo punto che si dipana tutto il lavoro di questo anno e mezzo.

Il rapporto riserva in allegato un resoconto schematico delle principali tappe del processo nel 2008. Per i dettagli delle singole attività rimandiamo al rapporto intermedio (settembre 2008), ai resoconti scritti di ogni incontro e ai documenti di analisi e pianificazione delle singole tappe di lavoro.



### 2.1 Delegittimazione, de-politicizzazione e nuove forme di democrazia

Nell'ultimo decennio il Comune di Reggio Emilia ha avviato numerosi processi partecipativi per coinvolgere i suoi cittadini e le varie organizzazioni operanti sul territorio nei processi decisionali. L'avvio di tali processi si è reso sempre più necessario per una serie di motivi: la crisi della democrazia rappresentativa che spinge a ripensare i meccanismi di relazione sociale, civile e politica tra cittadini e tra cittadini e istituzioni; la consapevolezza che alcune politiche possono essere realizzate concretamente solo attraverso il contributo attivo dei cittadini; il diffondersi di pratiche di mobilitazione della comunità locale che, attraverso la costituzione di comitati spontanei e l'organizzazione di proteste, si pongono in maniera ostile verso progetti di interesse generale percepiti come "minacciosi".

*Dire, fare, partecipare. Comune di Reggio Emilia, gennaio 2009*

Come recita il documento del Comune di Reggio Emilia sulla definizione dei criteri guida per la realizzazione dei processi partecipativi in città, questi sono strumento che consentono, in condizioni di crisi degli strumenti di democrazia rappresentativa per le pubbliche amministrazioni, di cogliere e seguire meglio le trasformazioni della società e di offrire spazi e luoghi per l'applicazione del diritto dei cittadini a contribuire ad indirizzare le scelte delle pubbliche amministrazioni.

In pochi decenni il modello sociale si è trasformato: gli *stakeholder*, un tempo ben definiti nelle funzioni e negli interessi rappresentati (sindacati, associazioni, partiti, ecc.), oggi sono meno identificabili e in parte delegittimati; la complessità odierna richiede nuove forme di democrazia, in grado di raccogliere i problemi che spesso non trovano chiari portavoce e di affrontarli in maniera interrelata. Negli ultimi decenni sono anche avvenuti cambiamenti (nuova autonomia impositiva e finanziaria degli enti locali; elezione diretta del sindaco; gestione diretta dei servizi sociali) che hanno indotto il cittadino a volere una relazione più diretta con i centri decisionali a livello locale e a pretendere un ruolo definito come loro interlocutore. La partecipazione, e le tecniche di cui questa si avvale, offrono uno strumento di dialogo per esercitare questo diritto.

La richiesta di diretta connessione con i centri decisionali, sommata all'indebolimento di associazioni ed istituzioni rappresentative, ha grandemente contribuito a diffondere la tendenza del singolo cittadino a rivolgersi direttamente al sindaco o all'assessore, prefigurando dei processi di de-politicizzazione, come qualcuno sostiene. In questo modo certamente il rapporto diventa più diretto ed immediato ma anche meno trasparente, perché è il singolo che si muove, portatore dei propri interessi individuali e non – necessariamente – collettivi e le risposte saranno sempre più legate all'ottenimento o al mantenimento di consenso di elettori o a ciò che si riesce a rispondere *hic et nunc*, piuttosto che alla soluzione di problemi che tengano conto dei diversi interessi e dei conflitti in atto o prevedibili.

Il rapporto diretto che si instaura con sindaco e assessori comporta spesso una delegittimazione di altri organi che sono elettivi (e dunque rappresentativi della cittadinanza), come i consigli di quartiere ad esempio, sempre più spesso sostituiti da processi partecipativi. A fronte di questo impoverimento degli organi rappresentativi, si profila il vantaggio di includere più persone e rappresentare più interessi che è cifra propria dei processi partecipativi, poiché la partecipazione non vive senza diversità. Resta il nodo del carattere democratico dei processi di partecipazione che è tale solo nella misura in cui dà effettivamente voce a tutti i possibili *stakeholder* e, all'interno di una stessa categoria (es. i cittadini), a quei segmenti che meno sono capaci di farsi sentire, dando, per questa via, vita ad un processo che sia veramente inclusivo.



## 2.2 Dal Libro bianco sulla governance alla stazione di Reggio Emilia

Come parametro di riferimento della partecipazione al quale rapportare questa esperienza abbiamo scelto il Libro bianco sulla *governance*<sup>1</sup> della Commissione Europea che, sebbene riferito *in primis* alle istituzioni europee, costituisce un paradigma sul tema della *governance* anche per altri organi di governo locale e nazionale in Europa. E' infatti nel concetto di *governance*, di governo allargato, partecipato da tutti gli attori sociali, istituzionali, del mondo produttivo, dell'associazionismo e dei singoli cittadini, che la partecipazione, considerata il suo strumento di applicazione, si esprime appieno.

Il libro bianco individua cinque principi alla base della buona *governance*. Ciascuno di essi è considerato essenziale al fine d'instaurare una *governance* più democratica,

*“il fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri ma si applicano a tutti i livelli di governo: globale, europeo, nazionale, regionale e locale”<sup>2</sup>.*

Percorriamo l'esperienza della zona stazione di Reggio Emilia alla luce di questi principi. E' evidente che quest'analisi è del tutto soggettiva, in quanto parto delle sole autrici del rapporto. Il giudizio dovrà essere convalidato o modificato sulla base delle valutazioni degli attori del processo, in special modo i beneficiari, che saranno interpellati in varie forme a partire dal giugno 2009 (e in parte già lo sono stati) per la valutazione del processo partecipativo e della sua efficacia.

---

<sup>1</sup> “Il concetto di *governance* designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza”. Da *Governance europea - Un libro bianco*, GU C 287 del 12.10.2001

<sup>2</sup> *La governance europea* (op. cit.), pag.10



Principi Libro Bianco	Zona stazione a Reggio Emilia
<p><b>apertura:</b> <i>le istituzioni [europee] devono dare maggiore importanza alla trasparenza e alla comunicazione delle loro decisioni</i></p>	<p>Il percorso partecipato in zona stazione è stato ed è uno degli strumenti<sup>3</sup> del Comune per operare in modo più aperto. Attraverso la progettazione partecipata, che ha direttamente coinvolto cittadinanza e Istituzioni, e attraverso i continui momenti di aggiornamento sui passi fatti nella realizzazione del Patto, il Comune-Assessorato Coesione e Sicurezza Sociale, con il supporto di Extrafondente, si è adoperato per comunicare e spiegare in maniera chiara e costante, attraverso un linguaggio comprensibile, cosa fa la Pubblica Amministrazione (PA) per risolvere i problemi dell'area, in cosa consistono le decisioni adottate e per quali motivi altre sono escluse. Il motto del progetto è: <i>offriamo trasparenza, chiediamo fiducia.</i></p>
<p><b>partecipazione:</b> <i>è opportuno coinvolgere in maniera più sistematica i cittadini nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche</i></p>	<p>L'analisi dei problemi e tutte le principali azioni messe in atto nell'area stazione, a partire da quelle incluse nel Patto, sin dai primi seminari di progettazione partecipata fino a quelle elaborate in momenti successivi alla costruzione del Patto – ma sempre finalizzate al raggiungimento degli obiettivi in esso identificati – sono state condivise con i partecipanti al percorso in una modalità che ha visto L'Assessorato committeente sedere tra gli stakeholder, con lo stesso "potere" di analisi e proposizione.</p> <p>La società civile organizzata (es. sindacati, organizzazioni forti come ARCI, ecc.), pur coinvolta all'avvio del progetto, non ha mantenuto il passo, sciogliendo rapidamente fuori dal processo. Eccezioni sono state, paradossalmente, le organizzazioni più deboli come Centro d'Incontro (Cdi) Reggio Est che ha però beneficiato di un accompagnamento assiduo da parte del Comune.</p> <p>Manca ancora la consapevolezza che le regole di una buona <i>governance</i> (apertura/trasparenza, responsabilità e rendiconto) valgono per tutti i giocatori in campo, non solo per il Comune.</p>
<p><b>responsabilità:</b> <i>è necessario un chiarimento del ruolo di ciascuno nel processo decisionale. Ogni operatore interessato deve successivamente assumere la responsabilità del ruolo assegnatogli</i></p>	<p>Il processo partecipato ha portato alla costruzione di un Patto della cui attuazione sono responsabili, a vari livelli ed in vari modi, tutti i firmatari. Ad una totale delega alla PA della gestione della cosa pubblica si è voluto sostituire il principio dell'assunzione di responsabilità da parte di tutti. E' tuttavia stato sempre espresso il limite entro il quale la partecipazione poteva avvenire: primo fra tutti, il limite del potere decisionale che non può risiedere nell'assemblea (o gruppo partecipante) ma deve fare capo all'organo democratico di governo il quale, con piena assunzione di responsabilità, verifica la fattibilità (economica, organizzativa, di legalità, ecc.) di ciascuna proposta.</p> <p>E' mancato, più spesso, il coinvolgimento di settori e servizi dell'amministrazione comunale altri dall'assessorato promotore e l'assunzione di responsabilità da parte di questi nello sforzo di contribuire a cercare soluzioni ai problemi e nella loro realizzazione. Ciò ha avuto effetti negativi che hanno ridotto l'efficacia del progetto (o almeno, al momento, certamente ritardato) nel rispondere agli obiettivi di miglioramento della vita in zona stazione.</p> <p>All'interno del gruppo di lavoro dell'assessorato abbiamo rilevato una mancanza di chiarezza circa le attribuzioni dei compiti che ha rallentato e complicato la comunicazione. La positiva creazione all'inizio del processo di una "cabina di regia" non ha avuto tuttavia seguito nella vita del progetto (anche se è evidente che queste persone mantengono una comunicazione, anche se non strutturata, non pianificata e non totalmente condivisa).</p>

<sup>3</sup> Il Comune di Reggio Emilia ha attuato politiche di partecipazione sin dal 1999 (Dire, Fare, Partecipare: Genn. 2009).

Principi Libro Bianco	Zona stazione a Reggio Emilia
<p><b>efficacia:</b> <i>le decisioni devono essere prese al livello e nel momento adeguati e produrre i risultati ricercati</i></p>	<p>Le politiche di una PA devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti in base a obiettivi chiari, alla valutazione del loro impatto futuro e, ove possibile, delle esperienze acquisite in passato. La scelta della metodologia del Quadro Logico (QL) offre la possibilità di costruire progetti monitorabili nella loro efficacia: essa parte dall'individuazione chiara e precisa degli obiettivi e dei risultati attesi, aiuta a non perdere di vista la necessità di definire indicatori per la valutazione, richiama alla costruzione di un cronogramma di realizzazione. Certo è che non basta uno strumento di progettazione partecipata ad assicurare l'efficacia di un intervento di PA: deve esistere una macchina amministrativa e politica che tenga fede agli impegni presi, nell'ambito dei limiti da essa stessa definiti. Per ragioni che spieghiamo al cap. 3, quando la competenza non è ricaduta unicamente sull'assessorato alla sicurezza, l'azione non è stata sempre efficace o non è stata affatto.</p>
<p><b>coerenza:</b> <i>le politiche svolte [dall'UE] sono estremamente diverse e rendono necessario un grande sforzo di coerenza</i></p>	<p>Le politiche e gli interventi devono assicurare un'impostazione coerente all'interno di un sistema complesso. Gli sforzi per coinvolgere e conservare, all'interno del percorso partecipato, elementi provenienti dalle diverse componenti della società – uomini, donne, cittadini autoctoni e di origine straniera, giovani e anziani, residenti e commercianti – è la premessa essenziale per raccogliere i diversi bisogni ed elaborare strategie coerenti e rispondenti alle diverse visioni di una città migliore.</p> <p>Coerenza è richiesta anche rispetto all'elaborazione di risposte concrete che richiedono l'<i>expertise</i> e la capacità di azione di diversi settori all'interno delle Istituzioni. Il Patto include obiettivi perseguibili solo attraverso lo sforzo e l'impegno di più assessorati e di diversi settori; per questo sono stati avviati incontri volti ad assicurare la presa in carico del Patto da parte dell'intera Amministrazione – con i dirigenti, con i responsabili dei vari servizi, con la giunta – ma si sono presentati due ordini di problemi, organizzativo il primo e politico il secondo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. la difficoltà dei diversi settori dell'amministrazione di uscire da una logica settoriale, spesso catalogabile come effetto NIMMO (not in my office – non di mia competenza);</li> <li>2. la neghittosità di alcuni assessorati ad assumere come - anche – proprio il processo partecipativo in zona stazione ed i suoi risultati, per ragioni riferibili alla diversa corrente politica degli assessori o alla rivendicazione di un determinato tema alla propria competenza, salvo poi disinteressarsene di fatto.</li> </ol>



## Capitolo 3 LA METODOLOGIA E IL PROCESSO

### 3.1 Non è la tecnica che fa la partecipazione

I vantaggi della democrazia partecipativa sono riassumibili in alcuni punti:

- *una maggiore legittimità delle decisioni e dunque minori problemi nella loro realizzazione.* Infatti dove esiste un'opportunità di partecipazione efficace, quand'anche l'esito non dovesse essere quello auspicato da alcuni dei partecipanti, è più probabile che la decisione sia accettata come legittima; un dibattito oggi garantisce maggiori probabilità di evitare discussioni domani, perché, anche se dissenzienti, i cittadini sarebbero a conoscenza del motivo che ha ispirato la decisione;
- *la possibilità di ripristinare un clima di fiducia e di dialogo con le istituzioni* laddove questo legame risulti essersi incrinato;
- *lo sviluppo di una coscienza civica.* L'esperienza della partecipazione a decisioni collettive rende i cittadini più responsabili;
- *lo sviluppo di uno spirito comunitario e di un senso di appartenenza.* La discussione consente ai cittadini di scoprire interessi comuni, di confrontarsi con altri punti di vista e di trasformare con minori difficoltà il conflitto in consenso;
- *scelte sociali migliori.* Le decisioni rispecchiano la considerazione di un maggior numero di esperienze messe a confronto, dunque di un maggior numero di informazioni, problemi, rischi e scenari possibili.

Sull'altra faccia della medaglia, i rischi:

- *la riluttanza del decisore pubblico* ad adottare quanto richiesto dai partecipanti;
- un rischio di *scarsa rappresentatività delle parti coinvolte*: ad esempio la prevalenza di gruppi di interesse ben organizzati o di *stakeholder* meglio istruiti e informati rispetto agli interessi non organizzati e, in alcuni casi, non rappresentati affatto;
- *l'incoerenza dei decisori* che tendono a selezionare le proposte non sempre in base a reali possibilità di realizzazione ma di opportunità politica;
- *costi e tempo.*<sup>4</sup>

Abbiamo oggi a disposizione numerose tecniche per sostanziare la partecipazione ma spesso, nelle scelte dei decisori politici e dei committenti in generale, si confondono i piani di analisi e di decisione fino al punto da considerare che il livello e la qualità della partecipazione sia determinata dalla tecnica, mentre le tecniche sono solo strumenti per fare lavorare meglio le persone.

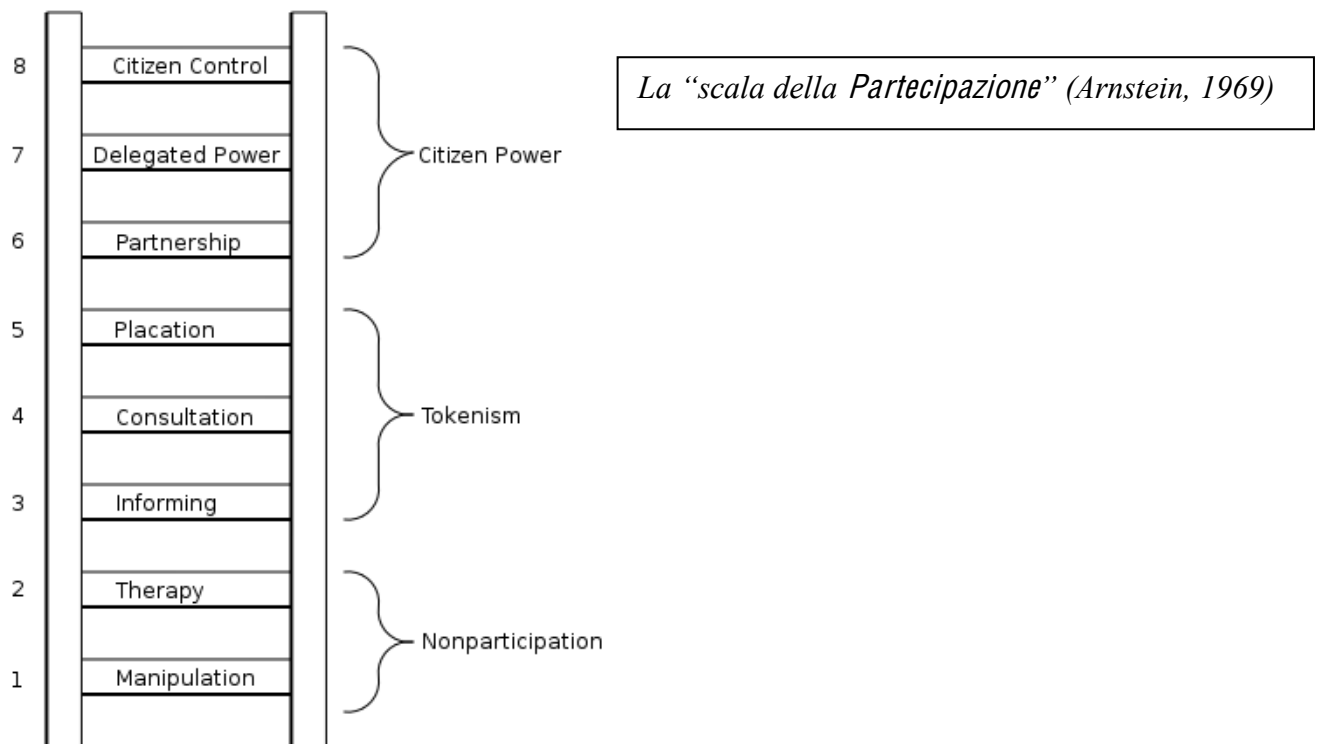
La qualità della partecipazione e dei risultati che produce è garantita da altri elementi. Può aiutare a fare chiarezza circa le interpretazioni di partecipazione una scala di analisi e classificazione che, pur datata alla fine degli anni '60, rimane ancora oggi un riferimento: la scala di Arnstein,<sup>5</sup> più volte rielaborata in seguito da diversi autori. Abbiamo scelto di presentare l'originale assieme ad una versione che oggi riscontriamo essere tra le più citate, almeno in Italia.

---

<sup>4</sup> Per una lista più completa di vantaggi e rischi nella partecipazione, si veda "Perché? 21 vantaggi e criticità della partecipazione" in *A scuola di Agenda 21*, Regione Emilia-Romagna, 2003.

<sup>5</sup> Arnstein, Sherry R., *A Ladder of Citizen Participation*, JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.





Nella scala di Arnstein, i gradini più bassi, quelli in cui l'amministrazione pubblica rilascia solo delle informazioni ai cittadini sul proprio operato, vengono indicati come tentativi di manipolare o placare l'opinione pubblica (una strategia politica efficacemente sintetizzata con l'espressione "decidi-annuncia-difendi", o DAD). Soltanto risalendo la scala, fino ad arrivare al controllo totale da parte dei cittadini (altrimenti detto anche di *empowerment*) i cittadini acquistano potere reale d'influire sulle decisioni e i cambiamenti che li riguardano, adempiendo a funzioni pubbliche in modo indipendente. Un livello di partecipazione relativamente elevato si pone come *conditio sine qua non* per conseguire compiutamente i vantaggi della partecipazione.

Se si può certamente convenire con alcuni che la scala di Arnstein (peraltro adottata e adattata in diversi contesti e da diverse agenzie, per es. UNICEF) non si limita a descrivere ma espone un chiaro giudizio sui diversi livelli di partecipazione, condannando l'informazione ad essere unicamente una partecipazione di facciata, le scale che altri presentano, in rielaborazioni di anni successivi, descrivono senza offrire, di per sé, un'unità di misura che permetta di valutare quale grado di ascolto effettivo hanno le istanze emanate dai soggetti che "partecipano" e tutto deve essere considerato e soppesato attentamente all'interno del contesto politico, culturale, storico e normativo nel quale l'esperienza avviene, rendendo quasi tautologico il rapporto tra il modello e la pratica. Di seguito, una rielaborazione della scala in questa direzione.





Fonte: Santoro L., *La Convenzione di Aarhus, Un contributo democratico all'ambiente*, in [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com)

Citato in Latella M., *Guida agli enti locali*, Speciale Bilancio Sociale, Il Sole 24 ore, n.33, 26 agosto 2006.

Conveniamo con chi individua nella semplice informazione e nella consultazione un alto rischio di chiamare partecipazione qualcosa che spesso si annuncia come tale ma si rivela operazione di facciata dove, sin dall'inizio, è chiaro che i decisori hanno in animo unicamente di raggiungere degli obiettivi di consenso, spesso a ridosso di elezioni, senza alcuna reale intenzione di ascolto, cambiamento e co-decisione. D'altra parte, conveniamo anche con chi avanza dubbi sulla reale possibilità di consegnare tutto nelle mani dei cittadini, dall'ideazione alla progettazione, realizzazione e valutazione di attività o progetti, indipendentemente dal contesto, dal tema, dalla fase di sviluppo del progetto ,ecc.

Al di là delle dichiarazioni delle intenzioni (che certamente puntano, anche grazie all'adozione dello strumento del Patto responsabilizzante tutti i suoi firmatari, ad un livello alto di partecipazione), ci sembra che ancora non sia giunto il momento di produrre analisi su quale livello di partecipazione reale sia in atto nell'esperienza della progettazione partecipata in zona stazione a Reggio Emilia e riteniamo che questo giudizio vada rimandato al termine dell'unità progettuale, alla fine del 2010. Al termine del triennio, il processo partecipativo sarà valutato complessivamente secondo gli indicatori stabiliti. A produrre questo giudizio, concorrerà ovviamente la rilevazione della valutazione degli *stakeholder* nelle diverse tappe previste dal progetto stesso. Il tema della valutazione è rimandato al paragrafo 3.3.

### 3.2 La tecnica aiuta

Come abbiamo cercato di esporre al paragrafo precedente, per quanto sia importante scegliere la tecnica più appropriata e gestirla correttamente, essa rimane secondaria, venendo dopo la decisione di avviare processi di partecipazione e dopo la decisione sull'obiettivo della partecipazione e sul tipo di partecipazione che si vuole e si può mettere in atto (nel *continuum* che va dall'informazione all'*empowerment*).



E' tuttavia certo che le tecniche a disposizione (innumerevoli e spesso con denominazioni diverse ma uguali nella sostanza) hanno un loro uso ottimale in circostanze diverse e per diversi obiettivi. Eccone alcuni esempi:

- *per stimolare spontaneità ed idee*: OST, interviste; brainstorming;
- *per un'analisi partecipata*: mappatura degli attori e delle competenze, Focus Group, visite sul territorio, analisi soggettive/oggettive sui rischi;
- *per costruire scenari futuri*: EAWS, Action Planning;
- *per simulazioni*: planning for real;
- *per progettazione partecipata*: Quadro Logico (o metodologia analoga GOPP).

Alcune di queste tecniche sono di più facile applicazione, altre richiedono molto personale, molte risorse e strumenti; tutte necessitano di tempo e di un'analisi precisa del contesto (politica e tecnica, ciclo di gestione del progetto, tempi, risorse) e dell'obiettivo al quale si applicano (cittadini informati, consenzienti o protagonisti). In ogni caso è bene usare una combinazione di tecniche, informare accuratamente i partecipanti dell'impegno che è loro richiesto (tante giornate, processo lungo) e del fatto che non si tratta di un percorso di "tutto e subito", né un luogo e un momento per lamentarsi senza offrire un contributo alla soluzione, secondo un malinteso, ma assai diffuso, concetto di partecipazione.

L'analisi degli elementi a nostra disposizione e del contesto ha portato Extrafondente a confermare la richiesta dell'assessorato stesso di applicare la tecnica della progettazione partecipata con la metodologia del Quadro logico (QL), preceduta e seguita da altre tecniche; sono infatti state applicate le tecniche di:

1. intervista individuale
2. intervista di gruppo
3. seminario di identificazione dei problemi e degli obiettivi (QL)
4. planning for real

Abbiamo considerato il QL, benché laboriosa e complessa, la metodologia più adatta alle richieste dell'assessorato di individuare i problemi dell'area nel modo più ampio possibile, per arrivare non ad una "mera" produzione di idee e visioni sul futuro della zona (in Italia è diffusa la cultura dell'idea piuttosto che quella del progetto) ma ad un patto con tutti gli *stakeholder* per il progetto in zona stazione; un documento cioè che vincolasse tutte le parti in causa ad azioni precise per il raggiungimento degli obiettivi espressi. Paradossalmente, nonostante la complessità della metodologia, è proprio questo metodo che ha permesso di realizzare l'operazione con risorse limitate e in poco tempo (4 mesi): altre tecniche infatti avrebbero richiesto successive tappe di lavoro con i cittadini per il passaggio dalle idee e dai desiderata al progetto vero e proprio.

### 3.3 Il tabù della valutazione

Purtroppo in Italia è quasi totalmente inesistente la cultura della valutazione, ancor meno applicata quando si tratta di temi sociali, sebbene in diversi contesti e da più parti ci sia un costante richiamo ad elaborare indicatori validi ed affidabili in campo sociale. Questa incultura della valutazione è applicata anche ai processi partecipativi: dove non si valuta, meno che mai lo si farà fare agli *stakeholder*.

Le uniche valutazioni sui processi partecipativi sono in genere affidate al conteggio di quanti hanno preso parte alle diverse fasi del processo. Tuttavia, gli operatori, e noi tra questi, dissentono totalmente dal riconoscere questo numero come un indicatore valido di partecipazione: meglio avere gruppi piccoli, con gente alla quale è data davvero voce per esprimersi, con più visioni e diversi interessi, che si impegna fattivamente a seguire e condurre il processo, piuttosto che tanta gente dove hanno voce i soliti noti in un evento che spesso implode subito dopo. Questa idea della



valutazione del successo di un processo di partecipazione affidata unicamente all'indicatore numerico dei partecipanti ha portato molti conduttori di processi di partecipazione (e i loro committenti) a fornire il numero dei partecipanti come la somma delle persone che hanno preso parte alle diverse tappe del processo, sommando così le stesse persone più volte. In questo modo, si potrebbe dire che in zona stazione a Reggio Emilia sono entrate in gioco almeno 250 persone, quando sappiamo che non è così.

Il QL permette di lavorare in una cornice che facilita la valutazione, chiedendo di identificare con precisione gli indicatori e le fonti di verifica (ovvero: chi fa la verifica; in che modo e in quali tempi). Tuttavia, per le difficoltà che sono riportate alla Tabella 1 e per una certa diffidenza nei confronti degli indicatori alla quale abbiamo accennato di passaggio, gli indicatori di successo e la loro definizione precisa restano un elemento problematico e ancora da sviluppare nel progetto, sul quale impegnarsi durante il 2009, con il contributo necessario dei tecnici e di altri *stakeholder*. Per il momento, Extrafondente si è limitata ad elaborare delle idee per la valutazione del raggiungimento dei contenuti del Patto (idee che qui non riportiamo per il loro carattere del tutto "tentativo"; non è stato infatti ancora possibile interpellare i servizi competenti su questo punto) e alcuni indicatori che più strettamente hanno a che fare con il processo partecipativo messo in atto, questi ultimi espressi nella Tabella 2.

Tabella 2

obiettivi	indicatore	fonte
Il comune ascolta i cittadini, organizzati e non, italiani e stranieri. Tutti i gruppi d'interesse sono interpellati per la presa di decisioni importanti	2/3 degli italiani e 2/3 degli stranieri presenti negli incontri (di aggiornamento e tematici) si dichiarano soddisfatti.	questionari di valutazione del processo partecipato distribuito in occasione degli incontri di aggiornamento/valutazione, di quelli tematici con tutti gli <i>stakeholder</i> e degli incontri dedicati agli stranieri : nov. 2008, secondo semestre 2010.
	Soddisfazione buona o alta dei 2/3 dei membri del CdA del CdI Reggio Est e del Gruppo di monitoraggio Reggio Ovest.	2 verbali annuali degli incontri di monitoraggio (CdA del CdI Reggio Est e Gruppo monitoraggio Reggio Ovest).
	Almeno 10 persone di origine straniera partecipano ai 2 incontri a loro dedicati	Registri delle presenze agli incontri dedicati: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ primo semestre 2009</li> <li>▪ primo semestre 2010</li> </ul>
	Soddisfazione buona o alta espressa dai rappresentanti degli <i>stakeholder</i> nelle occasioni ufficiali.	Discorsi dei rappresentanti dei cittadini al compleanno del patto (28/2/09) e al termine del progetto (dicembre 2010).
	Soddisfazione buona e alta espressa dai rispondenti ai questionari di valutazione generale del Patto (per le parti riguardanti il processo partecipativo) indirizzati a tutto l'indirizzario del Patto.	Questionario (postale?) inviato a tutti gli <i>stakeholder</i> in novembre 2009 e novembre 2010.
	Risultati positivi dell'OST di monitoraggio a inizio 2010 <sup>6</sup>	Conclusioni positive dei gruppi di lavoro (instant book) dell'OST a inizio 2010.

<sup>6</sup> Abbiamo scelto più indicatori di monitoraggio e valutazione perché conosciamo (e in parte già abbiamo sperimentato in zona) la scarsa utilità di alcuni strumenti tipici di valutazione (questionario). La diversificazione degli strumenti di rilevazione della soddisfazione degli *stakeholder* può in buona parte ovviare a questa debolezza. In particolare, il questionario inviato a tutti gli *stakeholder*, pur offrendo alcuni vantaggi, rischierebbe di avere una restituzione molto



Alcune tappe per la valutazione del processo partecipativo sono state già superate e qui ne riportiamo i risultati, allegando l'elaborazione delle risposte dei cittadini che hanno compilato il questionario in occasione dell'assemblea pubblica del 12 novembre 2008. Il numero molto basso dei questionari compilati (solo 8), nonostante una buona presenza di partecipanti in sala, potrebbe dimostrare l'inadeguatezza di questo strumento in questo contesto. Ciò premesso, la valutazione espressa nei questionari è sostanzialmente di segno positivo (a volte molto positivo): i rispondenti hanno sentito che il loro contributo è stato ascoltato, anche se i problemi e le soluzioni segnalate dalla gente non sono sempre accolte; le informazioni ricevute sono giudicate chiare e complete anche se non sempre c'è la possibilità di segnalare di nuove.

Un importante elemento per la valutazione sono i discorsi tenuti dai due rappresentanti dei gruppi di monitoraggio per la realizzazione del Patto, Samir Manai e Lia D'Andrea, in occasione della conferenza in Sala del Tricolore per la celebrazione del compleanno del Patto. Elementi di valutazione che, per il fatto di essere stati concordati dagli oratori con i propri gruppi di riferimento sia in zona Est, sia in zona Ovest, hanno un portato che va al di là dell'opinione espressa da due sole persone. Si tratta, in entrambi i casi, di una valutazione di segno molto positivo per quanto attiene al processo partecipativo. Dal discorso di Lia D'Andrea:

*(...) Da qui la svolta: l'Amministrazione ha riconosciuto al cittadino residente il ruolo di "sentinella" privilegiata del territorio. Con un grande sforzo di mezzi e di idee si sono analizzate le problematiche emerse, le strategie da mettere in campo, le finalità da raggiungere per fare della nostra zona un'area vivibile e integrata nella città. Per la prima volta tutto ciò si è realizzato attraverso un percorso di progettazione partecipata e condivisa. Da qui il patto. Al semplice ascolto dell'Amministrazione è subentrato il fare insieme. Ma il patto non si esaurisce con la sua sottoscrizione; infatti prevede una rigorosa tempistica, verifiche costanti e ipotesi di miglioramento, insomma cittadini e Amministrazione Comunale ancora e sempre più impegnati insieme.*

D'Andrea continua elencando (con precisione e perfetta aderenza agli obiettivi e alle azioni previste nel Patto) le cose fatte e quelle che rimangono da fare. Il discorso è interamente riportato in allegato.

Per quanto attiene all'immagine che si vorrebbe positiva della zona, è stato stabilito di organizzare un monitoraggio della stampa locale per valutare l'auspicata inversione di tendenza - nel contenuto e nella forma - degli articoli che riguardano la zona stazione. Nel momento in cui scriviamo si sta trattando l'esecuzione del lavoro con il Corso di Scienze della comunicazione dell'Università di Modena e Reggio.

### **3.4 Il parametro di riferimento per il processo partecipativo**

Alle luce di quanto esposto nei paragrafi precedenti, abbiamo inteso, anche per questa dimensione del progetto, procedere alla misura della distanza di quanto fatto sinora in zona stazione da quello che abbiamo ritenuto di prendere come *benchmark*: i **"Principi espressi nella direttiva della**

---

bassa; d'altro canto, l'OST richiede il lavoro di molte persone e, dunque, la decisione finale su quale strumento usare (o di usarli entrambi) sarà presa dopo una riflessione condotta con i gruppi di monitoraggio e la squadra di lavoro per il Patto.



**giunta comunale sull'attivazione e gestione dei processi partecipativi del Comune di Reggio Emilia.<sup>7</sup>**


La Tabella 3 descrive quanto realizzato in zona stazione, riferendolo ai principi chiave del documento citato ed esprimendo la valutazione soggettiva di Extrafondente nell'ultima colonna.

---

<sup>7</sup> Comune di Reggio Emilia – Area Pianificazione strategica – Servizio Decentramento, Partecipazione e Processi deliberativi, *DIRE FARE PARTECIPARE. Analisi delle esperienze e definizione di criteri guida per la realizzazione dei processi partecipativi a Reggio Emilia*, gennaio 2009. La direttiva cui si fa riferimento è la n.242 del 15.10.2008.




Tabella 3



PRINCIPI DIRE, FARE, PARTECIPARE	PERCORSO ATTIVATO IN ZONA STAZIONE	OUTPUT	RISPONDENZA AI PRINCIPI
<p>1. I processi partecipativi devono essere attivati solo a seguito di adeguata e professionale pre-valutazione tecnica e politica. Il ricorso a tali strumenti differisce infatti dalla mera comunicazione sulle decisioni già assunte o da tradizionali metodi di concertazione o consultazione pubblica mediante tavoli bilaterali o incontri assembleari, sia sotto il profilo del rigore metodologico e tecnico, sia sotto il profilo del margine di negoziazione tra l'Amministrazione e gli <i>stakeholder</i>.</p>	<p><b>La metodologia del QL: motivi della scelta</b></p> <p>a) <i>la necessità di coinvolgere i diversi stakeholder per analizzare i problemi ed elaborare soluzioni complesse e che tenessero conto delle differenti visioni di ogni gruppo (uomini, donne, autoctoni e stranieri, residenti e commercianti)</i></p> <p>La metodologia del QL suggerisce un modo per prendere in considerazione tutti gli elementi necessari alla fase di pianificazione, chiamando i rappresentanti delle più significative parti in causa (ovvero tutti gli individui, gruppi di persone, istituzioni o aziende che abbiano un collegamento di qualche tipo con il progetto) a partecipare alla fase di analisi e di pianificazione, sin dall'inizio. Solo così le diverse percezioni dei problemi e le soluzioni ipotizzate diventano chiare e comprensibili a tutti.</p> <p>b) <i>la necessità di procedere ad un'analisi precisa dei problemi e di individuare relative soluzioni</i></p> <p>La metodologia produce un'analisi dei problemi che vengono esposti ad albero in sequenza logica di causa-effetto (dal basso verso l'alto). I problemi vengono poi convertiti in obiettivi in sequenza logica mezzo-fine. Questa procedura consente di pianificare azioni realmente rispondenti a problemi specifici.</p> <p><b>La tecnica di Planning for real</b></p> <p>Questa tecnica si applica efficacemente nella pianificazione urbanistica. Le persone sono messe in condizione di progettare il "loro" spazio, giocando con modelli. La tecnica è stata applicata per un progetto di piccole dimensioni nell'area cosiddetta del Lucchetto. Sarà opportuno, in future progettazioni, rivalutare l'applicabilità di questa tecnica con una popolazione anziana.</p>	<p>180 persone contattate, come singoli o in rappresentanza di organizzazioni.</p> <p>140 interviste individuali e di gruppo</p> <p>4 seminari di progettazione partecipata con QL (60 persone)</p> <p>2 incontri di <i>Planning for real</i> per progettazione area Lucchetto (20 persone ad incontro)</p>	<p></p>
<p>2. I processi partecipativi devono avere sempre la massima condivisione politica e tecnica all'interno dell'Ente e occorre definire preventivamente e in modo</p>	<p>La firma del Patto da parte degli <i>stakeholder</i> coinvolti (associazioni, cittadini, Istituzioni), compreso il Sindaco, dovrebbe essere garanzia della condivisione di quanto definito dal Patto da parte dell'intera Amministrazione.</p> <p>Una volta pronta la matrice del QL contenente tutte le azioni elaborate nel percorso partecipativo, Extrafondente ha proceduto al contatto dei dirigenti dei diversi settori del Comune e dei soggetti identificati come responsabili dell'attuazione degli</p>	<p>13 riunioni con dirigenti, dirigenti di area e responsabili di servizi del Com.RE</p>	<p></p> <p><u>Ostacoli</u>: consultazione incompleta, tempi lunghi, NIMO<sup>8</sup>; poca chiarezza nelle</p>

<sup>8</sup> Not In My Office: non di mia competenza. Espressione che si usa per indicare l'atteggiamento di uffici/settori di un'organizzazione che oppongono limiti al loro coinvolgimento nella risposta a richieste di intervento.




PRINCIPI DIRE, FARE, PARTECIPARE	PERCORSO ATTIVATO IN ZONA STAZIONE	OUTPUT	RISPONDENZA AI PRINCIPI
<p>chiaro le diverse responsabilità politiche, tecniche e organizzative.</p>	<p>interventi, per competenze e mandato, ma il processo è stato molto più lungo e faticoso del previsto e, per la maggior parte, inefficace, oltre che solo parzialmente compiuto.</p> <p>Il Patto è stato inoltre presentato e condiviso con tutti gli assessori durante la Giunta del 19 novembre 2008. L'obiettivo della presentazione è stato così espresso:</p> <p><i>Condividere informazioni per sollecitare la messa in campo di risorse (tecniche, umane, economiche) che conducano alla realizzazione del Patto per la convivenza, le regole e la responsabilità in zona stazione: gli obiettivi si raggiungono solo se la complessità, l'articolazione e le connessioni dell'analisi e delle proposte di soluzione suggerite nella fase di partecipazione sono riflesse anche nella risposta dell'istituzione.</i></p> <p>La fase di completamento dei QL avrebbe dovuto concludersi, secondo una pianificazione coerente con i successivi passaggi, entro giugno 2008. Si è invece conclusa (dopo modifica della procedura) nel gennaio 2009 (per dettaglio si veda Rapp. Interim. 2008). In breve: si è arrestata la consultazione dei dirigenti/responsabili in quanto laboriosa e poco fruttuosa e si è proceduto ad elaborare un documento di estrema sintesi delle azioni ritenute prioritarie per il 2009, operazione indispensabile per impostare il bilancio di previsione per il 2009. Aspetti organizzativi: era stata inizialmente aggregata una "cabina di regia" che vedeva la partecipazione di 8 persone, poi abbandonata senza ragioni evidenti e comunicazioni in proposito. Su richiesta di Extrafondente, si organizzano da due mesi incontri quindicinali della "squadra del patto".</p>	<p><b>10 QL di sintesi personalizzati per ognuno dei dirigenti incontrati</b></p> <p><b>1 presentazione in Giunta</b></p> <p><b>1 doc. di programma di azioni prioritarie nel 2009 con relativo budget</b></p>	<p>attribuzioni dei compiti e delle responsabilità tra le persone della squadra.</p> <p>Rimedi: individuazione delle azioni prioritarie sottoposte dall'assessore agli altri assessori; in partecipazioni future, ogni passaggio interno al Comune deve avvenire prima di qualunque azione con gli stakeholder sul territorio; riprendere incontri con "cabina di regia" e/o mantenere riunioni della squadra del Patto con relativi verbali;</p>
<p>3. Occorre esplicitare preliminarmente gli impegni che ci si assume relativamente a quanto emergerà dal processo.</p>	<p>Gli impegni del Comune sono stati esplicitati verbalmente in via preliminare e nei seminari partecipativi. Il Piano convivenza area stazione costituiva una cornice sufficientemente esplicita dei limiti entro i quali potevano essere accolte le proposte. I cardini fondamentali della progettazione sono stati assunti nella proposta di extrafondente allegata al contratto.</p>	<p><b>1 documento allegato al disciplinare d'incarico</b></p>	<p></p>
<p>4. Occorre stabilire preliminarmente la collaborazione dei Servizi che saranno chiamati ad attuare le</p>	<p>Si veda la trattazione del punto 2</p>	<p>Vedi punto 2</p>	<p></p>



PRINCIPI DIRE, FARE, PARTECIPARE	PERCORSO ATTIVATO IN ZONA STAZIONE	OUTPUT	RISPONDENZA AI PRINCIPI
<p>proposte i quali devono partecipare attivamente a tutte le fasi del processo.</p>			
<p>5. I processi partecipativi richiedono una comunicazione specifica che segua tutte le fasi del processo.</p>	<p>L'avanzamento della realizzazione delle azioni del Patto è stato costantemente comunicato ai cittadini e ai firmatari del patto attraverso diversi strumenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'invio di documenti dettagliati di aggiornamento (luglio 2008 e febbraio 2009)</li> <li>- un incontro pubblico tenutosi il 12 novembre 2008</li> <li>- gli incontri di verifica con i cittadini referenti ufficiali per il monitoraggio in itinere della messa in opera del Patto</li> <li>- la conservazione di un canale di comunicazione personale con tutti coloro che lo abbiano richiesto</li> <li>- comunicati e conferenze stampa del Comune, manifesti pubblicitari e giornalino Zonastazione (non a cura di Extradendente).</li> </ul>	<p><b>2 documenti di aggiornamento inviati agli stakeholder</b></p> <p><b>1 assemblea pubblica di verifica dell'andamento del Patto</b></p> <p><b>3 incontri con i 2 gruppi di monitoraggio</b></p> <p><b>3 edizioni di manifesti</b></p> <p><b>4 edizioni di ZONASTAZIONE</b></p>	<p></p>
<p>6. Le modalità di partecipazione e selezione dei partecipanti devono essere definite con la massima trasparenza, cercando per quanto possibile di coinvolgere "tutti" i portatori di</p>	<p>Gli <i>stakeholder</i> sono stati definiti sulla base di una prima indicazione del Comune; l'elenco è stato poi validato e aggiornato attraverso diversi contatti con i servizi, le associazioni ed i cittadini e commercianti della zona e ampliato attraverso un procedimento di "snowball". Sono state interpellate tutte le componenti sociali dell'area ma in un approccio che ha teso a selezionare le persone e le organizzazioni che più si sono attivate in questi anni per e nella zona stazione, per progettare insieme con un metodo rigoroso che richiede la partecipazione di un numero limitato di persone; è stato il processo stesso di analisi e pianificazione ad</p>	<p><b>180 persone contattate</b></p> <p><b>140 persone intervistate individualmente o in gruppo</b></p>	<p></p> <p><u>Ostacoli:</u> commercianti stranieri parlano poco italiano e non sentono le loro istanze accolte; ostilità espressa nei seminari nei confronti di stranieri; scarsa partecipazione della società</p>



PRINCIPI DIRE, FARE, PARTECIPARE	PERCORSO ATTIVATO IN ZONA STAZIONE	OUTPUT	RISPONDENZA AI PRINCIPI
<p>interesse.</p> <p>7. I processi partecipativi devono prevedere sempre e necessariamente fasi volte all'inclusione dei risultati e alla rendicontazione e comunicazione delle scelte fatte, nonché fasi di monitoraggio e controllo.</p>	<p>individuare le strategie e le azioni che dovrebbero portare al raggiungimento degli obiettivi, compreso quello di una maggiore partecipazione e coesione sociale nell'area.</p> <p>Nello svolgimento del percorso, al gruppo iniziale dei partecipanti ai seminari per la costruzione del QL si sono affiancati altri cittadini e organizzazioni.</p> <p>Il primo anniversario (febb. 2009) è stato occasione per sottoporre il Patto alla firma di nuovi soggetti.</p> <p>Un soggetto sottorappresentato è quello della popolazione di origine straniera, in generale, e dei commercianti stranieri, in particolare; i pochi che hanno partecipato ai seminari non hanno poi mantenuto il contatto. Ostacoli ad una loro effettiva e continua partecipazione: scarsa conoscenza dell'italiano; sensazione che i loro problemi non siano stati presi in considerazione.</p> <p>Sono stati identificati alcuni cittadini referenti ufficiali per il monitoraggio in itinere della messa in opera del Patto (Centro d'incontro Reggio Est e il gruppo di monitoraggio Reggio Ovest). Nell'anno 2008 sono stati 2 gli incontri di verifica con i due gruppi: 23 settembre e 16 dicembre 2008; il 15 gennaio si è tenuto il primo incontro di verifica dell'anno nuovo con il Gruppo di monitoraggio Reggio Ovest. Sono continui i contatti col Centro d'incontro Reggio Est.</p> <p>Il completamento della matrice di progetto prevede anche la precisa identificazione degli indicatori per la valutazione. Per una parte molto limitata dei sotto-progetti sono stati identificati gli indicatori; per procedere al completamento di questa operazione è necessario il coinvolgimento pieno di tutti i responsabili delle azioni.</p>	<p><b>60 persone (a titolo individuale o rappresentanti di organizzazioni) attivamente coinvolte nei seminari</b></p> <p><b>1 matrice di QL e sub-QL</b></p> <p><b>10 QL di sintesi personalizzati per ognuno dei dirigenti incontrati</b></p> <p><b>2 gruppi di monitoraggio costituiti</b></p>	<p>organizzata.</p> <p><b>Rimedi:</b> aggiornamento sul Patto in lingue straniere; interpreti per incontri di monitoraggio; contatti diretti rinnovati; ripresa dei contatti con le associazioni; incontri separati Est e Ovest.</p> <p></p> <p><b>Ostacoli:</b> difficoltà ad incontrare dirigenti e responsabili; difficoltà a fare passare il messaggio che indicatori sono essenziali; ricerca del metodo di valutazione più idoneo.</p> <p><b>Rimedi:</b> Indire un seminario di completamento della progettazione con i tecnici per completare le azioni e identificare indicatori; rivedere le fonti di verifica già individuate alla luce della prima esperienza di questionario.</p>



## Capitolo 4 LA SICUREZZA URBANA

Non è nei termini di riferimento di questa consulenza apportare un contributo di esperienza e competenza nel campo della sicurezza urbana. Tuttavia riteniamo che vada mantenuta, per completezza dell'analisi e per cruciale rilevanza del tema, la metodologia sinora applicata di commisurare il lavoro in corso d'opera in zona stazione a parametri di riferimento esterni al progetto. Non essendo la sicurezza urbana un campo di nostra particolare competenza, abbiamo attinto a documenti che ci sono stati indicati come riferimenti significativi e autorevoli<sup>9</sup> e avanziamo cautamente le nostre interpretazioni.

### 4.1 I patti locali per la sicurezza

L'Assessorato coesione e sicurezza sociale ha inteso procedere a definire dei patti locali per la coesione sociale e la sicurezza che si sostanziano in progetti la cui definizione vede la popolazione residente partecipe nell'indicare le soluzioni auspicabili e possibili, sperimentando nuove pratiche d'intervento sociale che promuovono la cura e recupero dei legami sociali, la partecipazione degli abitanti, il miglioramento delle condizioni ambientali a favore della vita sociale ed associativa, delle relazioni di vicinato e dei processi d'integrazione.

Le esperienze di patti per la sicurezza sono numerose in Italia, nella forma di contratti di quartiere e patti locali di sicurezza urbana<sup>10</sup>. Tutti assumono che, per situazioni complesse come quelle che si delineano attorno al tema della sicurezza degli individui e delle comunità, bisogna prevedere interventi altrettanto complessi che devono convogliare le risorse delle varie componenti delle amministrazioni locali, delle forze dell'ordine e dei singoli e delle associazioni che in un determinato territorio vivono o operano. Si aggiunge la constatazione che la sola via delle telecamere o della presenza massiccia di forze dell'ordine in un territorio non bastano a "creare" sicurezza, laddove a produrre senso di (in)sicurezza concorre uno spettro ampio di fattori che abbracciano temi legati alla povertà, all'uso dei territori e dei tempi diversi per diversi gruppi sociali, al disagio che porta alla marginalità, ai contrasti nei condomini, al degrado urbanistico, alla convivenza tra persone autoctone e di origine immigrata e, infine, anche alla sicurezza personale e dei propri beni (come ormai innumerevoli studi e l'osservazione hanno dimostrato).

I contratti di quartiere, applicati in diversi contesti, sono programmi sperimentali di recupero urbano finanziati dal Ministero dei Lavori Pubblici, finalizzati al recupero di quartieri segnati da diffuso degrado fisico e ambientale, carenze di servizi, scarsa coesione sociale e marcato disagio abitativo. Implicano un intervento coordinato tra diversi soggetti pubblici (comuni, regioni e stato) e tra pubblico e privato. Fondamentale è il coinvolgimento diretto dei soggetti locali, primi fra tutti gli abitanti che sono chiamati a sottoscrivere il contratto, cioè il programma complessivo degli interventi.

Più strettamente legati alla sicurezza nella loro genesi sono i Patti locali di sicurezza urbana che concludono percorsi di sicurezza partecipata, come è accaduto, ad esempio a Milano e Cremona.

Nel 2006 la Provincia di Milano ha promosso la realizzazione di 13 progetti di "Sicurezza partecipata" che hanno visto la partecipazione di molti comuni.

*Particolare attenzione è stata dedicata allo sviluppo di Patti locali di sicurezza urbana (P.L.S.U.), per mezzo dei quali, ai sensi dell'art. 32 della l.r. 4/2003, "ferme restando le competenze proprie di ciascun soggetto istituzionale, si realizza l'integrazione tra le azioni che, a livello locale, hanno l'obiettivo di migliorare le condizioni di sicurezza urbana del territorio". I P.L.S.U. sono volti, dunque, a favorire il coinvolgimento delle Forze dell'Ordine, degli Enti locali e delle associazioni di volontariato presenti sul territorio nella definizione delle politiche di tutela della sicurezza. Nell'ambito dei patti*

<sup>9</sup> Ringraziamo per questo la dottoressa Manuela Vaccari per i riferimenti legislativi e i documenti di FISU e FESU.

<sup>10</sup> Esperienze a Torino, Milano, Roma, Cremona tra le più significative.



*locali si sviluppano analisi puntuali dei problemi specifici di ogni porzione del territorio e si attuano la programmazione e il coordinamento degli interventi da realizzare. La collaborazione fra soggetti diversi, portatori di idee e prospettive differenti, consente così di costruire e diffondere la cultura della legalità, del rispetto della natura e dei beni pubblici, inquadrando il tema della sicurezza in una prospettiva equilibrata.<sup>11</sup>*

A Cremona un gruppo di lavoro, al quale parteciparono tutti gli attori interni all'amministrazione comunale ed i soggetti esterni coinvolti nella gestione dei vari aspetti del vivere riconducibili alla sicurezza urbana, realizzò il documento programmatico "Coordinare le politiche per la sicurezza in ambito urbano". Un primo frutto di questa programmazione fu l'avvio del "Patto locale di sicurezza urbana" per il quartiere Borgo Loreto, che aveva quali punti fondamentali:

- *la trasversalità, premessa fondamentale per attuare politiche per la sicurezza che vedano l'incontro e l'integrazione tra soggetti diversi, dentro e fuori la struttura del Comune, pubblici e privati;*
- *la partecipazione attiva dei cittadini, non solo come istanza etico-politica, ma come esigenza per far funzionare meglio la vita cittadina;*
- *la co-progettazione vista come elaborazione progettuale in partnership con gli attori sociali cittadini, come è avvenuto tra i settori e gli uffici coinvolti nella fase di stesura del documento proposto;*
- *il "fare rete" mettendo a sistema i saperi, le competenze, le informazioni, le buone prassi, locali, regionali, nazionali e europee.*

Il patto fu firmato nel dicembre 2004 e diede vita ad un insieme di progetti coordinati: per esempio, azioni di rivitalizzazione del quartiere, presidio del territorio e prossimità, educazione alla legalità, cittadinanza attiva, rassicurazione. Considerato il bilancio positivo di quella prima esperienza, nel maggio 2006 fu sottoscritto il nuovo Patto locale per la sicurezza, firmato dal sindaco e dagli assessorati competenti, dal comandante della polizia municipale, da alcuni dirigenti dell'amministrazione comunale e da rappresentanti di associazioni e organizzazioni che agiscono sul territorio.<sup>12</sup>

In conclusione, i Patti per la sicurezza sperimentati a livello nazionale assumono forme diverse, si declinano in azioni che vanno dalla sicurezza intesa in senso stretto alla coesione sociale, sanciscono la collaborazione e l'unità di intenti tra soggetti che possono cambiare di volta in volta (forze dell'ordine ed enti pubblici, cittadini e associazioni, ecc.). Il Patto per la convivenza, le regole, la responsabilità in zona stazione a Reggio Emilia si iscrive in questa cornice.

## **4.2 Nuova prevenzione e sicurezza urbana**

1. Ai fini dell'attuazione dell'articolo 1, comma 1, si intendono come politiche per la promozione di un sistema integrato di sicurezza le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale, anche con riferimento alla riduzione dei fenomeni di illegalità e inciviltà diffusa.
2. Gli interventi regionali privilegiano:
  - a) le azioni integrate, di natura preventiva;
  - b) le pratiche di mediazione dei conflitti e riduzione del danno;
  - c) l'educazione alla convivenza, nel rispetto del principio di legalità.

*LEGGE REGIONALE 4 dicembre 2003, n. 24 Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza*

<sup>11</sup>[http://www.provincia.milano.it/sicurezza\\_lottausura/sicurezza/sicurezzapartecipata\\_2006.shtml](http://www.provincia.milano.it/sicurezza_lottausura/sicurezza/sicurezzapartecipata_2006.shtml)

<sup>12</sup> <http://www.comune.cremona.it/Article1633.phtml>



Nel primo articolo della legge regionale dell'Emilia-Romagna sul sistema integrato di sicurezza sono contenuti i principi fondamentali ai quali si deve ispirare oggi la politica sulla sicurezza nella regione.

L'articolo 2 elenca gli ambiti d'intervento per un programma integrato di sicurezza urbana: (tra gli altri) prevenzione, contrasto e riduzione delle cause del disagio e dell'emarginazione sociale, riqualificazione urbana, protezione civile, sicurezza stradale, sicurezza e regolarità del lavoro. Anche i Patti per la sicurezza firmati dai sindaci delle città metropolitane e dal Ministero dell'Interno (marzo 2007) e i Patti locali firmati dalle prefetture e dai sindaci di alcune città metropolitane assumono il degrado ambientale e il disagio sociale quali fattori di insicurezza e chiamano in campo altri enti e istituzioni, oltre agli operatori di polizia, e azioni diverse dalla repressione dei crimini.

Per questi scopi, un programma integrato di sicurezza urbana favorisce la partecipazione dei soggetti associativi e rappresentativi di interessi collettivi al processo di individuazione delle priorità d'azione quale strumento di politiche concertate e integrate per il miglioramento della sicurezza urbana. Altri articoli richiamano e normano forme di volontariato e referenti per la sicurezza. Ci pare si introduca così, senza nominarla precisamente, la cosiddetta "prevenzione comunitaria" che, pur nella pletora di definizioni e contenuti diversi, comprende

*tutte le strategie finalizzate a sostenere la partecipazione dei cittadini alla prevenzione, a livello individuale o collettivo, con obiettivi, però, diversi: dal sostegno sociale alla comunità, al miglioramento dell'ambiente fisico e sociale, fino alla riduzione di opportunità tramite forme diverse di sorveglianza attuate dai cittadini stessi.*<sup>13</sup>

La sicurezza urbana sempre più si significa con la libertà di ognuno di vivere in ogni momento il territorio ove abita, vive e lavora. Per questo è importante il protagonismo dei cittadini nel gestire il territorio.

Partendo da queste premesse, abbiamo tentato di parametrare le azioni messe in campo dal *Patto in zona stazione* ai principi affermati nella legge regionale e alle riflessioni di altri documenti prodotti da agenzie significative nel settore<sup>14</sup>. Tuttavia l'esercizio è risultato di scarsa utilità perché i principi enunciati in quei documenti sono, per la natura dei documenti presi in esame, troppo ampi e di indirizzo per aiutarci in una valutazione che evidenzii luci ed ombre. Ci è invece sembrato di maggiore aiuto il MANIFESTO DI SARAGOZZA (FESU, novembre 2006) che qui riproponiamo in un'analisi che, ribadiamo, vuole essere un punto di partenza per una valutazione che coinvolga tutta la squadra del Patto, l'assessorato e, auspicabilmente, l'intero Comune di Reggio Emilia e altri *stakeholder*.

Il Manifesto auspica, in apertura:

*(...) l'attuazione di politiche globali integrate ed efficaci, non semplicemente destinate a combattere gli effetti della criminalità ma anche le sue cause profonde, quali l'esclusione sociale, le discriminazioni in materia di diritti e le disuguaglianze economiche.*

*(...)*

*Garantire un ambiente sicuro ai propri concittadini e favorire la coesione sociale è il primo dovere degli amministratori locali. Mediante strategie in materia di riqualificazione e di ricostruzione urbana, di fornitura dei servizi di base in campo*

<sup>13</sup> Selmini R. "La prevenzione" pag.228 in Selmini R. (a cura di) *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, 2004.

<sup>14</sup> Oltre alla legge regionale n.24/2003, abbiamo consultato anche: *Documento approvato dall'Assemblea nazionale delle Città, Province e Regioni aderenti al Forum italiano per la sicurezza urbana, Reggio Calabria, ottobre 1998* e *Documento approvato dall'Assemblea annuale del FISU, Piacenza, giugno 2005*.



*educativo, sociale, culturale, le città sono in grado di agire sulle cause e sugli effetti dell'insicurezza.*

Nella Tabella 4 sono ripresi gli ambiti d'intervento descritti nel Manifesto di Saragozza: è prodotta un'analisi sintetica di come si situa il patto in zona stazione rispetto a quegli ambiti e delle frasi in violetto che intendono proporre, a nostro giudizio e in estrema sintesi, le aree fragili del Patto sulle quali è bene applicarsi da ora in poi per agire nel solco di quell'idea di nuova prevenzione e sicurezza urbana che l'assessorato alla sicurezza e coesione sociale assume come proprie. Alcune dimensioni considerate nel Manifesto sono state escluse dalla nostra analisi perché non applicabili a questo contesto o perché non potevano fare parte delle azioni del patto per la loro stessa natura di risposta ad eventi eccezionali. Si tratta di: gestione delle crisi urbane (eventi sociali, catastrofi naturali, attentati terroristici o cattivo funzionamento di impianti pubblici); gestione di grandi eventi (manifestazioni sportive, culturali o festive di grande portata).



Manifesto di Saragozza		Il Patto in zona stazione a Reggio Emilia
<p><b>I giovani e la violenza</b></p> <p>Prime vittime di violenza, quindi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- prendere in considerazione bambino e adolescente nella sua globalità</li> <li>- sviluppare dialogo tra generazioni</li> <li>- poggiare sulla partecipazione dei giovani</li> <li>- essere impostate sul lungo periodo</li> </ul>	<p>Il tema, anche se espresso in forme diverse e con connotazioni diverse a EST e Ovest, è assunto con determinazione negli obiettivi e azioni del Patto: trasmettere ai giovani senso di responsabilità e cura del territorio; offrire nuove opportunità ai bambini e ragazzi dell'area.</p> <p>I servizi offerti da GET (bambini) e Spazio Raga (adolescenti) assumono pienamente le linee d'azione indicate dal Manifesto, tanto che il Comune ha determinato il passaggio di Spazio Raga da progetto a servizio permanente, incrementandone anche il personale.</p> <p>Si sta cercando di intensificare le attività e le occasioni sportive nella zona.</p> <p><i>Continuare sulla stessa strada, insistendo nell'informazione sui servizi offerti</i></p>	
<p><b>Migrazioni</b></p> <p>L'immigrazione è un'opportunità ma pone anche problemi di sicurezza:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- lotta contro tratta degli esseri umani</li> <li>- occupazione illegale degli stranieri</li> <li>- concentrazione di immigrati in certe zone urbane</li> <li>- lotta al razzismo e alla discriminazione</li> </ul>	<p>Il tema è centrale nel Patto e affrontato in più dimensioni. Il Patto (e l'analisi che lo sostiene) ha preso in considerazione il tema del disagio sociale ed economico di famiglie e singoli e dell'intolleranza reciproca tra italiani e stranieri che esaspera le relazioni, sebbene gli interventi realizzati o in cantiere abbiano tutti come "oggetto" la popolazione straniera. Anche la lotta al caporalato è indicata come una delle aree d'intervento.</p> <p>Nella realtà delle azioni sin qui realizzate e messe in cantiere, sono però totalmente trascurati gli elementi che indicano gli stranieri come portatori di diritti e vittime di stereotipi e discriminazioni, quando non di violenze e aggressioni. La lotta al razzismo e alla discriminazione era apparsa nel quadro di progetto come azione da noi suggerita per rispondere ad alcuni obiettivi; essa è però rimasta non sviluppata, oltre che inapplicata. Così come è scomparsa dalle azioni realizzabili (seppure indicata come una delle azioni del Patto) la lotta all'occupazione illegale, mentre è rimasta la necessità di ridurre la concentrazione di immigrati in zona, ancorché di difficile attuazione quando la concentrazione è già avvenuta; di fatto, non ci risulta sia stata messa in atto alcuna azione per ridurre la discriminazione che le persone immigrate subiscono nell'accesso alla casa e che, inevitabilmente, le fa confluire in questa zona.</p> <p>Sono nel piano di lavoro degli incontri per l'informazione della popolazione sul tema dello sfruttamento della prostituzione e per capire come allargare il progetto Rosemary.</p> <p><i>Allargare la prospettiva sui migranti come vittime, reintrodurre un'azione di lotta al caporalato, realizzare gli incontri su Rosemary e altri interventi di lotta allo sfruttamento della prostituzione.</i></p>	
<p><b>Nuovi conflitti, nuove soluzioni</b></p> <p>Vanno ridotti malintesi, conflitti, atteggiamenti aggressivi e sfiducia nelle</p>	<p>Il tema della sfiducia nelle istituzioni è centrale nel Patto e nel progetto che ne dà esecuzione. Lo slogan del Patto assunto dall'amministrazione comunale è stato e rimane "offriamo trasparenza, chiediamo fiducia". Dando credito alle valutazioni sin qui condotte, il processo partecipativo messo in atto ha in parte eroso l'assoluta mancanza di fiducia di parte della popolazione nei confronti</p>	



<b>Manifesto di Saragozza</b>	<b>Il Patto in zona stazione a Reggio Emilia</b>
istituzioni e nella loro capacità di fornire risposte adeguate: <ul style="list-style-type: none"> <li>- mediazione</li> <li>- gestione dei conflitti</li> <li>- responsabilizzazione degli abitanti</li> </ul>	dell'amministrazione, che era il terreno franoso su cui ha cominciato a camminare la costruzione del Patto, valutazione totalmente negativa che prescindeva dal colore politico del residente in zona. La responsabilizzazione degli abitanti è connotata al patto stesso che, per definizione, chiama a corresponsabilità tutti coloro che lo firmano. La mediazione e la gestione dei conflitti, specie all'interno dei condomini, e il rispetto delle regole di buona convivenza è stata una richiesta forte alla quale il comune ha risposto con grande impegno: rilancio del Centro di mediazione dei conflitti di Via Turri; progetto Regole del gioco/Sotto lo stesso tetto che lavora all'interno dei condomini dove più forti sono le ragioni di contrasto, tra l'altro integrando nell'equipe figure di animatori/mediatori. Il condominio rimane tuttavia come il precipitato dei grandi problemi che sono legati ad aspetti di governo delle migrazioni che presentano elementi riconducibili a dimensioni comunali ed anche ultra-comunali: incapacità delle persone straniere di fare fronte ad affitti alti, subaffitto illegale, mancato pagamento delle spese condominiali con conseguenze anche drammatiche sulla vita degli abitanti italiani e stranieri, alternarsi rapido e convulso di persone immigrate non regolari, attività illegali negli appartamenti. Se l'amministrazione non saprà individuare soluzioni a breve termine a questi problemi, il rischio è alto di disperdere il piccolo capitale di fiducia guadagnato col processo partecipativo, oltre a non rimuovere una delle cause principali di insicurezza, così come percepita dai residenti in zona, e una delle ragioni di maggiore sofferenza degli abitanti. Infine, la mancata soluzione di quest'ordine di problemi sarà con-causa del permanere dell'immagine negativa che la città si rappresenta della zona stazione.
<b>Urbanistica, spazi pubblici ed insicurezza</b> Criminalità e inciviltà negli spazi pubblici hanno forte impatto sul senso di insicurezza dei cittadini, così come urbanistica e architettura hanno un impatto riconosciuto sull'insicurezza: <ul style="list-style-type: none"> <li>- animazione del territorio, suo controllo e utilizzo</li> <li>- conflitti nell'uso del territorio</li> <li>- riqualificazione urbana all'utilizzo degli spazi pubblici</li> </ul>	<p><b>Agire con determinazione dentro i condomini dove la mediazione non basta</b></p> <p>Le animazioni del territorio sono uno degli elementi del Patto sul quale il comune insiste: 1,6,7 <i>Contatto/ e Tutti giù dal treno</i> sono state le manifestazioni del 2008, assieme alla festa per il compleanno del Patto nel febbraio 2009. A ciò si aggiungono le manifestazioni organizzate dall'associazione NSAA e il prezioso lavoro del rinnovato CdI Reggio Est.</p> <p>Rimangono irrisolti i conflitti sull'uso del territorio: i giovani stranieri e gli stranieri in generale in estate amano occupare spazi pubblici e, anche senza atteggiamenti aggressivi, risultano fastidiosi per gli anziani reggiani.</p> <p>L'urbanistica della nuova futura zona stazione è tema assunto dal Patto ma non è chiaro se e in quale misura nelle nuove pianificazioni si terrà conto della pianificazione in sicurezza, così come richiesto dai residenti.</p> <p>L'importante impegno assunto e pienamente mantenuto dall'amministrazione è stato l'abbattimento del "lucchetto" e la creazione della Piazza dei caduti delle Reggiane, accanto al ripristino del minibu in Via Turri.</p>



Manifesto di Saragozza	Il Patto in zona stazione a Reggio Emilia
<p><b>Traffici, criminalità organizzata, spaccio e consumo di droghe</b></p> <p>Trovano terreno fertile nelle situazioni di esclusione sociale e distruzione del tessuto umano e sociale di certi quartieri:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- politiche adeguate a situazioni specifiche su base di diagnosi precise;</li> <li>- le vittime al centro delle preoccupazioni;</li> <li>- garantire l'informazione dell'opinione pubblica.</li> </ul>	<p>Grande impegno è profuso nella manutenzione e sistemazione di aree verdi e nella manutenzione in generale e miglioramento dell'arredo urbano.</p> <p><i><b>Affrontare la grande riqualificazione urbana e commerciale della zona anche in ottica di sicurezza.</b></i></p> <p><i><b>Rendere più protagoniste le persone, le associazioni, i servizi del territorio nella programmazione di animazione del territorio e del luogo come produttore di cultura.</b></i></p>
<p><b>Gli strumenti della prevenzione</b></p> <p>Pluridisciplinarietà e carattere integrato delle politiche di prevenzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- analisi</li> <li>- ascolto dei cittadini</li> <li>- indicatori</li> <li>- pluridisciplinarietà</li> </ul>	<p>Sebbene il tema della criminalità organizzata sia stato solo marginalmente affrontato negli incontri per la produzione del Patto, si può segnalare il lavoro del <i>Tavolo interforze</i> che ha risposto con efficacia a tutte le segnalazioni della cittadinanza e alle rilevazioni fatte in autonomia dalle Forze dell'ordine.</p> <p>Per la lotta alla tratta vale quanto detto al punto "migrazioni".</p> <p>Sulla base di quanto accennato in alcuni incontri con esponenti delle forze dell'ordine, rimane da chiarire quanto e come il traffico di droga e il racket nei confronti dei commercianti, specie cinesi, sia un problema, così come potrebbe da alcune affermazioni provenienti da varie parti.</p> <p>E' stata emessa un'ordinanza per vietare la vendita di bevande alcoliche dopo le 17,30 in alcune strade della zona. L'ordinanza è stata giudicata inefficace dal gruppo di monitoraggio Ovest, ciononostante è stata mantenuta dal Comune in quanto ha permesso di chiudere temporaneamente un negozio oggetto di molte dispute. L'ordinanza ha anche il sicuro effetto di colpire piccoli negozianti (di origine straniera) e lasciare liberi grandi supermercati.</p> <p><i><b>Continuare con il lavoro del tavolo interforze. Valutare meglio quanto le persone di origine straniera siano vittime piuttosto (o oltre che) che autori di reati.</b></i></p>
<p><b>Gli strumenti della prevenzione</b></p> <p>Pluridisciplinarietà e carattere integrato delle politiche di prevenzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- analisi</li> <li>- ascolto dei cittadini</li> <li>- indicatori</li> <li>- pluridisciplinarietà</li> </ul>	<p>La metodologia scelta per la progettazione partecipata è quella che meglio permette un'analisi la più completa possibile dei problemi e della loro concatenazione di causa-effetto e tiene dunque legati saldamente gli obiettivi ai problemi che intendono risolvere o attenuare.</p> <p>Il nodo della pluridisciplinarietà di risposte a problemi che sono tra loro interconnessi (e come tali sono anche chiaramente percepiti dalle persone) rimane irrisolto. Forzando un po', si può affermare che ovunque l'assessorato è capace d'intervenire direttamente le risposte vengono date ma esse non possono essere che parziali e a volte impossibili. E' il caso di tutti gli interventi sociali mirati a ridurre il disagio in strada, degli interventi sulla riqualificazione dell'offerta commerciale, delle azioni all'interno dei condomini, della pianificazione urbanistica.</p> <p>Il tentativo di trovare indicatori per il monitoraggio e la valutazione non va al di là della valutazione del processo partecipativo. Il fatto che la valutazione, come diciamo altrove nel rapporto (paragrafo</p>



Manifesto di Saragozza		Il Patto in zona stazione a Reggio Emilia
		<p>3.3), sia un tabù nazionale non attenua l'insoddisfazione. Consideriamo parte degli strumenti per la prevenzione i corsi di italiano per stranieri, sulla costituzione e di educazione civica perché, nel Patto, essi servono diversi obiettivi: contribuire a fare sentire le persone di origine straniera più integrate; chiarire doveri; indicare istituzioni a servizio di tutti i cittadini; acquisire elementi per conoscere e difendere i propri diritti. Oltre ai corsi d'italiano, purtroppo attualmente non si è riusciti a mettere in campo altro ma, con un buon coordinamento con altre iniziative in città e nella zona, si può ovviare alla limitatezza delle risorse investite.</p> <p><i>Persistere nella ricerca della pluridisciplinarietà e dell'integrazione delle risposte a problemi interconnessi.</i></p> <p><i>Coordinare le attività d'insegnamento della lingua italiana ed educazione civica e realizzare le iniziative per i gestori stranieri di esercizi commerciali tracciate nel Patto.</i></p>
<p><b>Partenariato pubblico/privato</b></p> <p>Ditte private di sicurezza, mondo degli affari che contribuisce alla prevenzione.</p>	<p>I privati con esercizi commerciali in zona non sono coinvolti. Evidentemente il meccanismo partecipativo non è stato in grado di raccogliere le loro istanze. Si pensa ora ad incontri mirati, con la partecipazione di interpreti, dove presentare il patto e ragionare insieme delle loro richieste e preoccupazioni e di come renderle compatibili con le esigenze dei residenti, specie autoctoni. Anche i proprietari di appartamenti e locali commerciali sono poco coinvolti nel processo partecipativo, alcuni di questi (specie italiani) dichiaratamente poco interessati al miglioramento delle condizioni di vita in una zona che non abitano.</p> <p>L'assessorato ha incontrato i grandi proprietari privati di edifici abbandonati e non in zona IV Novembre e c'è speranza di coinvolgerli nella nuova progettazione di Piazzale Marconi.</p> <p>L'assessore ha preso contatti con i City Angels locali che hanno anche firmato il patto. E' stato anche curato l'avvio di un'istruttoria a cura di Extrafondente sull'esperienza degli assistenti civici a Bologna. Al momento non sappiamo se la faccenda ha avuto sviluppi.</p> <p>La proposta di indire un bando con il contributo di privati aperto alle associazioni e ai privati della zona per la programmazione di attività culturali in zona (un anno di cultura in zona stazione) è rimasta inesplorata.</p> <p><i>Investire di più su azioni congiunte con i privati, specie nell'ingaggio di assistenti civici da dislocare in zona e affiancare alla polizia di prossimità.</i></p>	
<p><b>Tecnologie e libertà</b></p> <p>Sebbene la videosorveglianza non ha effetti nella prevenzione, essa contribuisce</p>	<p>Molto si è fatto in tema di videosorveglianza: l'area è certamente una delle più sorvegliate della città e quest'occhio tecnologico non pare destare inquietudini nella popolazione. Sta però anche mostrando la propria inefficacia ai residenti e ai trafficanti di vario tipo.</p> <p>Il Comune ha messo a punto un sistema di raccolta e monitoraggio di dati che dovrebbe permettere</p>	



<b>Manifesto di Saragozza</b>	<b>Il Patto in zona stazione a Reggio Emilia</b>
<p>alle indagini e a ridurre il senso di insicurezza. Sono inefficaci di fronte a persone al margine della società o che ricercano la provocazione.</p>	<p>d'individuare appartamenti critici, a rischio di attività illegali, sui quali concentrare l'attività delle forze dell'ordine. Il data-base, tuttavia, è bloccato in attesa di consenso al suo uso per scopi investigativi da parte della Prefettura.</p> <p><i>Evitare di inseguire l'attesa utilizzabilità del data-base e affrontare il tema dei problemi all'interno dei condomini (mancati pagamenti, sovraffollamenti, ecc.).</i></p>
<p><b>Forze di polizia e comunità</b></p> <p>Mettere in opera tutti i mezzi per fare sì che il loro potere legittimo poggi sull'integrazione della polizia nella comunità e un'autorità conferita dai cittadini stessi.</p>	<p>Come altrove, anche a Reggio Emilia è presente un conflitto sotterraneo su chi fa "la vera" polizia di prossimità. Questo non giova al coordinamento reale delle presenze degli operatori di polizia nella zona.</p> <p>Come è stato rilevato dai cittadini, gli operatori di PM e PS che sono indicati come polizia di quartiere si alternano troppo rapidamente in zona per consolidare il rapporto di fiducia che si era instaurato da subito, anche grazie a degli incontri tra operatori di polizia e cittadinanza organizzati da Comune e Polizie di Stato e Municipale.</p> <p>Le esperienze di polizia di prossimità ovunque nel mondo mostrano inoltre che se gli operatori assegnati a questo servizio non hanno alle spalle un sistema comunale e di raccordo con le forze dell'ordine in "servizio regolare" che risponde in modo integrato a problemi che sono interconnessi il rischio di fallimento è altissimo.</p> <p>L'ufficio dei vigili in via Turri, un punto molto controverso (sempre chiuso, vetri oscurati, insomma una specie di bunker difensivo nella percezione degli abitanti, piuttosto che un servizio offerto) si avvia ad essere risolto per naturale mortalità, quando la sede della Polizia Municipale sarà costruita nella nuova Piazza dei caduti delle Reggiane.</p> <p><i>Migliorare il raccordo tra gli operatori di polizia, i volontari assistenti civici e i residenti e commercianti nella zona per il presidio del territorio, ai fini di garantire la sicurezza e la vivibilità della zona.</i></p>

**La sicurezza ha valore solo se produce  
maggiore libertà per tutti<sup>15</sup>**

<sup>15</sup> FISU, Nuove politiche per la sicurezza, nuove politiche per le città, Piacenza 9/10 giugno 2005.



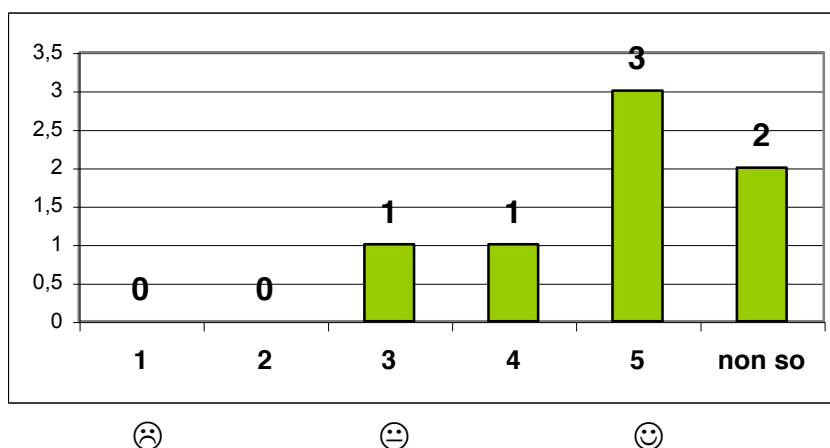
# ALLEGATO 1

Questionario di valutazione della progettazione Partecipata in zona stazione. Questionario auto-compilato il 12 novembre 2008 in occasione di una pubblica assemblea sullo stato di avanzamento del Patto.

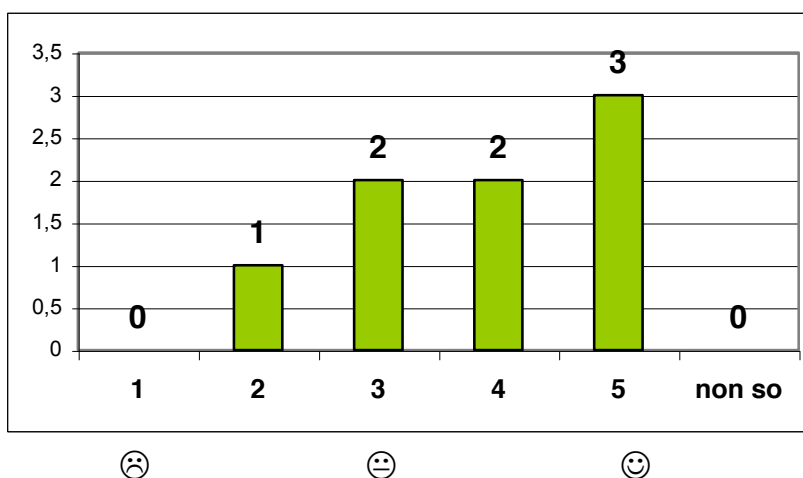
QUESTIONARI RACCOLTI: 8

Questionari autocompilati al termine l'incontro.

1. Da 1 (*per nulla*) a 5 (*moltissimo*) pensi che il tuo contributo sia stato ascoltato nella progettazione partecipata (*seminari del 2007, progettazione "Lucchetto", altri incontri*)?

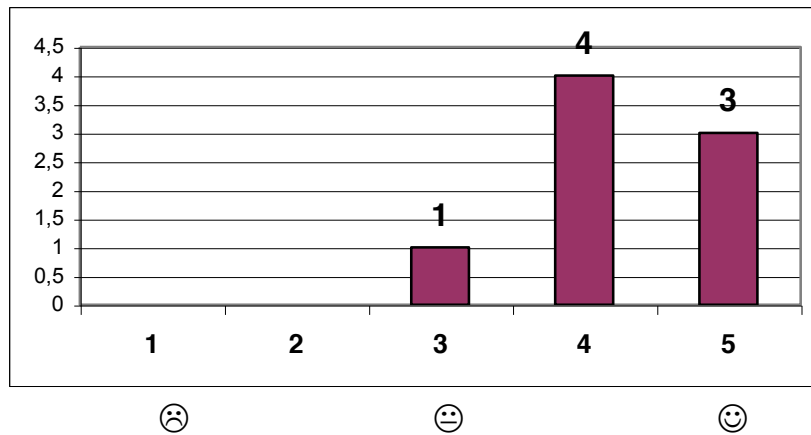


2. Da 1 (*per nulla*) a 5 (*moltissimo*) pensi che il lavoro che stiamo facendo raccolga davvero i problemi e le soluzioni proposte dalla gente?

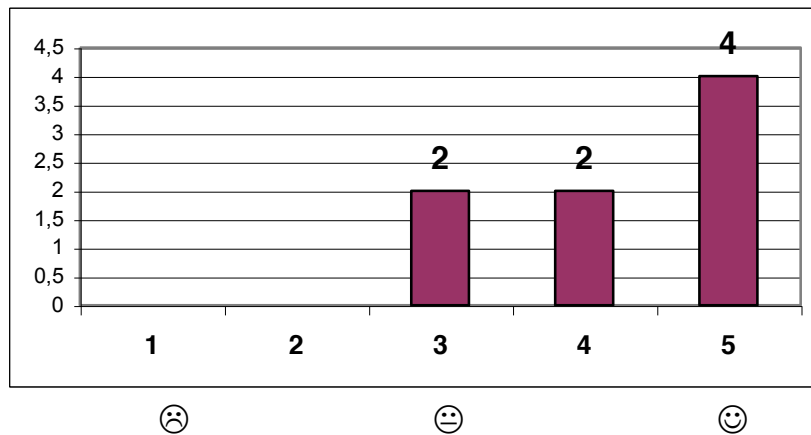


**4. Da 1 (per niente d'accordo) a 5 (molto d'accordo), dacci il tuo parere sulle frasi che seguono:**

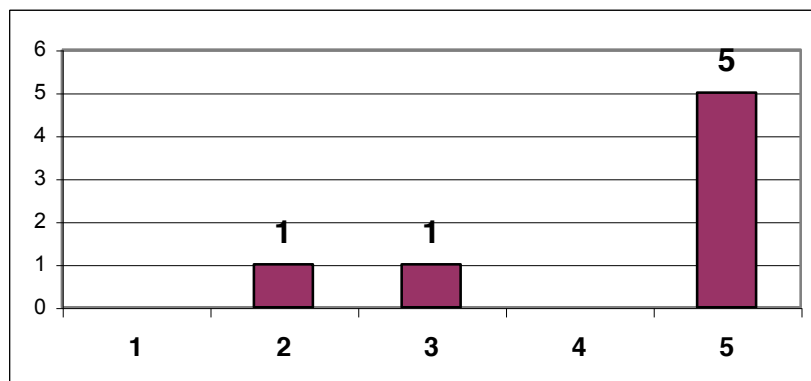
Le informazioni sulle cose realizzate sono chiare e complete:



Siamo regolarmente informati su cosa si sta facendo:



Ci è dato il modo di segnalare nuovi problemi e idee per le soluzioni:





#### **4. Cosa ti è piaciuto fino ad ora del percorso partecipato? (domanda aperta)**

- non so
- i coinvolgimento della popolazione anche se le azioni “in corso” sono molte e necessitano di una verifica periodica
- il gruppo di redazione e Spazio Raga
- l’ascolto di noi cittadini; la possibilità nei vari incontri di conoscere persone del quartiere, la percezione che finalmente le istituzioni abbiano iniziato a mettere mano alla situazione di questo quartiere
- visivamente mi è sembrato poco partecipato il reale problema del quartiere
- tutto

#### **5. Cosa è da migliorare?**

- sarebbe sufficiente fare effettivamente tutto quanto c’è nel Patto e sarebbe già tanto
- una facilitazione maggiore negli incontri pubblici; gestione dei conflitti; dialogo fra le diverse voci.
- Il rapporto tra le persone
- Esposizione troppo lunga e senza possibilità di comprendere e valutare per mancanza di relazione scritta
- Continuare su questa strada con buona volontà
- L’integrazione tra stranieri e italiani.



## ALLEGATO 2

Discorso pronunciato da Lia D'Andrea in rappresentanza del Gruppo di monitoraggio Reggio Ovest in Sala del Tricolore il 28 febbraio 2008, in occasione delle celebrazioni per il compleanno del Patto

Oggi ci troviamo a “festeggiare” un patto, un'alleanza che ha visto noi cittadini accanto alle Istituzioni ed al Comune di Reggio. Non è facile raccontarvi il nostro “vissuto” di cittadini in zona stazione, spesso caratterizzato da cambiamenti rapidissimi, non sempre migliorativi, talvolta dolorosi in termini di convivenza, di qualità di vita e di sicurezza. I residenti che hanno vissuto in prima persona questo cambiamento epocale, nel passato, si sono più volte rapportati all'Amministrazione Comunale ottenendo cambiamenti di ristrutturazione, di messa in sicurezza del territorio, di rifacimento dell'illuminazione e quant'altro. Iniziative giuste e corrette ma non adeguate alla gravità della situazione che doveva necessariamente vedere al centro della iniziativa politica le persone coinvolte a vario titolo in questa difficile convivenza.

Da cittadini, esigenti quali siamo, non ci siamo accontentati e abbiamo chiesto “altro e di più”. Ci siamo posti come “referenti e testimoni” delle molte criticità della zona stazione con il solo scopo di recuperare quella vivibilità che il cambiamento così rapido e tutt'ora in continua evoluzione, aveva messo fortemente a rischio per noi residenti e per l'intera città.

Da qui la svolta: l'Amministrazione ha riconosciuto al cittadino residente il ruolo di “sentinella” privilegiata del territorio. Con un grande sforzo di mezzi e di idee si sono analizzate le problematiche emerse, le strategie da mettere in campo, le finalità da raggiungere per fare della nostra zona un'area vivibile e integrata nella città. Per la prima volta tutto ciò si è realizzato attraverso un percorso di progettazione partecipata e condivisa. Da qui il patto.

Al semplice ascolto dell'Amministrazione è subentrato il fare insieme. Il Patto è quindi la stesura di un progetto di conoscenza reciproca e di condivisione delle regole, sottoscritto dai residenti del quartiere, italiani e stranieri, e dall'Amministrazione Comunale. Ma il patto non si esaurisce con la sua sottoscrizione infatti prevede una rigorosa tempistica, verifiche costanti e ipotesi di miglioramento insomma cittadini e Amministrazione Comunale ancora e sempre più impegnati insieme.

Molto è stato fatto ma ancora tanto rimane da fare; tra le cose meglio riuscite sicuramente:

- La ricerca di spazi privati per equilibrare la presenza straniera che tocca punte del 70% in alcune zone del territorio, e tali da rendere più efficace l'integrazione
- La nascita del Tavolo Interforze ed una presenza più mirata e più costante delle Forze dell'Ordine, nel cui lavoro crediamo fermamente
- I numerosi controlli ravvicinati ad opera della Polizia Municipale, nelle attività artigianali, commerciali e di telecomunicazioni
- Il coinvolgimento degli Amministratori di condominio con la stesura di un regolamento tradotto in varie lingue
- La ricerca elaborata dall'Università di Modena e Reggio sulla zona stazione, preziosa fonte di spunti e riflessioni
- La stesura del progetto “Regole del gioco” che sarà a breve realizzato nei condomini individuati
- Una visibilità maggiore del Centro di Mediazione dei conflitti
- La felice collocazione della nuova sede della Polizia Municipale, nel cuore della zona stazione
- Il ripristino della fermata del Minibù in via Turri
- La creazione di un Data Base che permette il controllo incrociato di consumi relativi a differenti utenze in relazione al dichiarato
- L'emanazione dell'ordinanza che vieta la vendita di alcolici d'asporto dopo le 17,30 inizialmente rispettata, via via poi volutamente ignorata da alcuni esercenti
- La rigorosa pulizia di strade e porticati da parte di Enia



- Ci rallegriamo infine nel vedere che il programma del 2009 ha accolto l'indicazione di ampliare l'offerta di corsi di italiano

Ma noi chiediamo ancora di più:

- Un coinvolgimento più stretto dei commercianti della zona, del mondo della scuola, dell'associazionismo, del volontariato e delle parrocchie
- Un progetto realizzabile a breve per intercettare i numerosi consumatori di alcool che stazionano senza tempo nella zona. E' davvero urgente!
- Un attento controllo sul rispetto degli spazi di parcheggio di auto, moto e cicli.
- Sappiamo che dal 2010 partirà la totale ristrutturazione di Piazzale Marconi, ma riteniamo sia bene iniziare sin da ora a richiedere il rispetto delle regole e a provvedere alla sistemazione delle aiuole esistenti perché il piazzale è il biglietto da visita della nostra città.
- Direttive comunali rigorose sull'installazione selvaggia di antenne paraboliche individuali, di impianti di condizionamento, panni stesi, terrazzi usati in modo improprio e quant'altro, per la valorizzazione e il decoro di ogni singolo palazzo.

Siamo convinti che disordine e degrado si sviluppino sempre più e in maniera dilagante dove già sussistono disordine e degrado, ma possono essere combattuti da ordine, pulizia, rispetto delle regole condivise. Una zona bella e pulita attira persone, crea momenti di socializzazione e combatte l'emarginazione.

Ma, non solo le strade, anche le nostre abitazioni devono essere tutelate dal Patto. Chiediamo che l'Amministrazione ci accompagni in questa evoluzione migliorativa: oggi come oggi, la svalutazione dei nostri immobili è fenomeno riconosciuto, molti cittadini reggiani abbandonano la zona per luoghi più sicuri e confortevoli, molti appartamenti diventano luogo di transito temporaneo per quei migranti che si spostano con il variare del mercato del lavoro. Gli affittuari e i nuovi proprietari stranieri troppo spesso si trovano nell'impossibilità di assolvere alle spese condominiali che ricadono inevitabilmente sui residenti da sempre. Il fenomeno dei costi elevati fa sì che si strutturino sub-affitti con sovraffollamenti pericolosi e vorticoso ricambio di persone. Troppo spesso la vita dentro i nostri condomini è connotata da mancato rispetto delle regole e purtroppo da paura. Non si fa in tempo a conoscere il vicino e a relazionarsi con lui che ne arrivano di nuovi spesso di altre etnie, con nuove problematiche e nuove difficoltà.

E' proprio per questo che chiediamo con forza al nostro Sindaco, al nostro Assessore e a tutte le Istituzioni presenti: di potenziare il lavoro sulle persone, con le persone per le persone.

Nella mia vita ho tenuto sempre presente la frase di Teilhard de Cardin: "La vita è una grande pazienza, ma l'amore è la forza che muove il mondo".

Grazie!



## ALLEGATO 3

Principali azioni del processo nel 2008 (da ottobre 2008)<sup>16</sup>

azione	descrizione	periodo
conferenza stampa per il progetto Lucchetto	partecipazione alla conferenza stampa e presentazione del progetto	2 ottobre
preparazione materiali per conferenza "Governare con i cittadini"	Elaborazione di una scheda di presentazione del processo partecipato e delle slide presentate da Manuela Vaccari durante la conferenza.	14-16 ottobre 2008
incontri con dirigenti e responsabili (COM.RE) delle singole azioni	incontri di definizione delle azioni del patto con i referenti di servizi e settori del comune identificati come responsabili delle azioni del Patto	ottobre 2008- febbraio 2009
assemblea di aggiornamento con i cittadini	- Redazione del documento di aggiornamento delle azioni del Patto - Organizzazione e gestione dell'incontro - Redazione del verbale della riunione e dei risultati del questionario di valutazione somministrato ai partecipanti	12 novembre 2008
presentazione del progetto in Giunta	- Redazione dei documenti di presentazione (versione breve e versione estesa) - presentazione del progetto alla Giunta comunale (19 novembre 2009) - individuazione delle azioni prioritarie per il 2009, redazione documento di sintesi e budget (da sottoporre all'attenzione degli assessori)	novembre- dicembre 2008
incontro col direttivo del Centro d'incontro Reggio Est	preparazione, partecipazione e redazione del resoconto finale	16 novembre
incontri di aggiornamento con il gruppo di monitoraggio Reggio Ovest	- Tre incontri verifica con il Gruppo di monitoraggio Reggio Ovest: 23 settembre, 16 dicembre 2008, 15 gennaio 2009 - redazione del resoconto degli incontri	settembre 2008, dicembre 2008, gennaio 2009
studio dell'esperienza degli assistenti civici	incontro + redazione del resoconto	gennaio 2009
celebrazione del Compleanno del Patto	- progettazione dell'evento celebrativo - coordinamento della squadra e organizzazione dell'evento - redazione di un documento di aggiornamento delle azioni del Patto - aggiornamento dell'indirizzario - redazione di una scheda di progetto e della lettera di invito destinata ai nuovi firmatari	gennaio- febbraio 2009
incontri di aggiornamento con i cittadini	costanti contatti con la popolazione	ottobre 2008- febbraio 2009

<sup>16</sup> Lo schema è da integrarsi con le tappe dettagliatamente descritte nel rapporto intermedio (settembre 2008); inoltre, non si riportano i numerosi incontri di valutazione e monitoraggio del processo interni alla squadra.

