



**Le risorse civiche per la sicurezza urbana:
una ricognizione sul ruolo delle organizzazioni di cittadinanza attiva**

Rapporto di sintesi

Roma, marzo 2009



COMUNE DI GENOVA
Settore Città Sicura

Presentazione

Il presente documento contiene la sintesi dei principali risultati emersi dalla ricognizione effettuata da FONDACA sul ruolo delle organizzazioni di cittadinanza attiva nelle politiche di sicurezza urbana. La indagine è stata commissionata dal Comune di Genova-Settore Città sicura in preparazione del convegno che su questo tema lo stesso Comune ha organizzato per l'11 marzo 2009.

La ricognizione è stata effettuata tra il dicembre 2008 e il febbraio 2009. La ricerca ha avuto per oggetto le tematizzazioni circa il ruolo dei cittadini organizzati nelle politiche della sicurezza, con particolare riferimento a quelle locali, così come emergono da ricerche, piani di policy e documentazione di esperienze ai livelli nazionale, europeo e internazionale. L'obiettivo principale della ricognizione era quello di contribuire ad arricchire il contesto culturale entro cui in Italia si dibatte sul tema della sicurezza urbana in riferimento alla cittadinanza attiva, ma anche l'apparato concettuale che viene utilizzato per interpretare situazioni ed esperienze, nonché le idee con cui si progettano e si promuovono politiche pubbliche sull'argomento.

Sono state raccolte e analizzate informazioni provenienti da paper di ricerca della comunità scientifica; piani di studi (*syllabi*) e materiali di corsi universitari e para-universitari; altri materiali di formazione prevalentemente specialistica; report di ricerche empiriche; documenti di policy di governi e amministrazioni centrali e locali; policy paper di soggetti pubblici o civici; documentazione di iniziative pubbliche, civiche o in partnership; materiali messi a disposizione da resource center; manuali operativi. Un elenco completo delle fonti utilizzate è pubblicato in appendice.

In sede di presentazione sono da rimarcare alcuni punti che è necessario che il lettore recepisca come avvertenze.

Il primo punto è che la ricognizione non ha avuto per oggetto le politiche della sicurezza, ma piuttosto il coinvolgimento delle organizzazioni di cittadinanza attiva in tali politiche. Questa scelta riflette la focalizzazione che si è deciso di dare al convegno ed è coerente con la specifica competenza sul fenomeno dell'attivismo civico nelle politiche pubbliche che FONDACA ha.

La seconda precisazione è che la ricognizione si è basata su tre principali concetti operativi. Il primo è quello di *organizzazione di cittadinanza attiva*. Con questo termine ci si è riferiti a qualunque tipo di organizzazione autonoma di cittadini coinvolta nelle politiche locali della sicurezza, a prescindere da forme, motivazioni, campi principali di azione e strategie operative prevalenti, purché impegnata in attività di interesse generale. Il secondo concetto operativo è quello di *politica della sicurezza*. Si è inteso con questo termine una policy volta a prevenire, ridurre o reprimere i fattori sociali, ambientali e di intimidazione che mettono in discussione il diritto dei cittadini di vivere senza paura del crimine e che hanno un impatto sulla loro qualità della vita. Essa include misure preventive che contribuiscono alla riduzione del crimine e contrastano i comportamenti anti-sociali. Il terzo concetto operativo è quello di *comunità o comunità locale*, definito come l'insieme delle persone che vivono in un luogo determinato e la cui identità sociale implica che in esso vi possano essere visioni e interessi divergenti.

La terza precisazione è che, a causa della ristrettezza dei tempi e della vastità del campo di indagine¹, la ricerca non aspira ad essere altro che una ricognizione, cioè un'attività volta a dare un ordine preliminare alla materia e a identificare i principali temi e fenomeni, per definizione passibile di ulteriori sviluppi. Di tali sviluppi dovrebbe essere parte integrante anche una indagine sistematica sulle iniziative realizzate o in corso al livello locale che in Italia, per iniziativa autonoma o a integrazione o supporto dei programmi delle amministrazioni locali, vedono le organizzazioni di cittadinanza attiva nel ruolo di attori delle politiche per la sicurezza urbana.

Questo rapporto è diviso in quattro parti. Nella prima parte vengono riportati i principali elementi di sintesi relativi al contesto in cui viene tematizzato il ruolo delle organizzazioni di cittadini nelle politiche della sicurezza urbana. Nella seconda parte sono presi in considerazione gli elementi che caratterizzano il rapporto tra iniziativa civica e iniziativa amministrativa. Nella terza parte viene disegnata una prima mappa delle "risorse civiche" per la sicurezza urbana. Nella quarta, infine, sono messi in rilievo alcuni elementi critici e problemi aperti che, a proposito del coinvolgimento delle organizzazioni di cittadini nella politica della sicurezza, vengono registrati e discussi.

¹ Basti sottolineare in merito che una ricerca dei siti internet contenenti le espressioni "cittadini sicurezza" e "citizen safety" condotta sul motore di ricerca Google (dicembre 2008) ha dato come risultati quasi 3,5 milioni di pagine nel primo caso e circa 41,5 milioni nel secondo.

Il contesto

Le politiche della sicurezza come contesto favorevole allo sviluppo della cittadinanza attiva

Un primo elemento di contesto che non è scontato e che emerge chiaramente dal materiale esaminato è che quella della sicurezza è una delle politiche pubbliche in cui è più nettamente identificata e meglio tematizzata una presenza significativa delle organizzazioni di cittadinanza attiva. In questo caso, cioè, sono molto più ridotti che in altri casi quella incertezza e quell'ambivalenza nei confronti delle organizzazioni civiche che pure caratterizzano lo stile europeo di policy delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti.

Questo elemento di indubbia rilevanza è dovuto probabilmente alle stesse caratteristiche che la politica della sicurezza urbana ha assunto negli ultimi due decenni in tutto il mondo, in forza di acquisizioni che sono tanto note quanto importanti da menzionare:

- il passaggio dal *professional policing* al *community policing* come parte del *community development*, constatata la ridotta efficacia della prassi tradizionale;
- la inclusione nel concetto di sicurezza dei cosiddetti *anti-social behavior*, comportamenti tali, cioè, da causare o poter causare molestie, allarme o preoccupazione;
- il rilievo della dimensione cognitiva, sia nel senso della importanza e della parziale indipendenza dai fatti dei sentimenti di paura dei cittadini, sia nel senso della necessità di incidere sulla dimensione cognitiva nella costruzione di un regime dei rischi connessi alla sicurezza;
- la conseguente necessità di “dare voce” ai cittadini e alle comunità anziché presumere di conoscere il loro punto di vista o pretendere di imporre uno diverso;
- la crescente importanza del patrimonio di capitale sociale per lo sviluppo delle comunità, ivi inclusa la costruzione di “comunità sicure”.

Che tutto ciò metta in gioco le organizzazioni di cittadinanza attiva va da sé. Si tratta infatti in generale di organizzazioni caratterizzate dal radicamento nel tessuto sociale e in particolare nelle comunità locali; che sono quotidianamente alle prese con fenomeni patologici che, se non hanno un rilievo penale, sono nondimeno fonte di insicurezza; che, godendo del più alto livello di fiducia pubblica, hanno la possibilità di incidere sulla dimensione cognitiva della cittadinanza e sulle rappresentazioni sociali ad esse collegate; che hanno l'attitudine a dare voce alle comunità, con particolare riferimento ai soggetti maggiormente a rischio (anche se non a tutti); che sono nello stesso tempo fruitori e costruttori di capitale sociale.

La situazione italiana: tra dibattito ideologico ed esperienze neglette

Questo contesto favorevole si riflette anche nella situazione italiana dove, proprio nella dimensione locale, le organizzazioni di cittadinanza attiva sono fondamentali partner delle

politiche della sicurezza. Di queste pratiche, estremamente significative sia quanto a estensione che quanto ad articolazione, c'è tuttavia scarsa consapevolezza e quasi nessuna eco nella opinione pubblica. Ciò non è dovuto solo alla già menzionata carenza di dati generali, ma soprattutto alla disattenzione del sistema dei media per questo come per altri fenomeni sociali ed istituzionali.

Va segnalato inoltre come a questo silenzio si accompagni una tendenza a trattare il tema della sicurezza in chiave, non solo di allarmismo (questo è un dato comune alla gran parte dei paesi di cui si dispone di informazioni), ma di una estrema politicizzazione e ideologizzazione basate su dati confusi e conoscenze incerte. Un esempio emblematico in merito è quello del dibattito che ha preceduto e seguito la emanazione del Decreto legge in materia di sicurezza del 23 febbraio 2009, ma anche il contenuto stesso della disposizione, per quanto riguarda le cosiddette "ronde". La norma in questione recita (art. 6, comma 3):

I sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali, eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale.

Al di là dei giudizi di merito, è utile qui osservare che ciò che è stato presentato, rivendicato o contrastato, in realtà non sono affatto ronde o gruppi di vigilantes, ma piuttosto gruppi di cittadini che esercitano quella che viene definita "sorveglianza passiva". La letteratura internazionale conosce e distingue nettamente queste due forme rispettivamente come *Neighborhood Watch* o *Crime Watch* e come *Citizens Patrol* o *Vigilante Groups*: nella prima i cittadini sono disarmati, non hanno poteri di polizia e prevengono con la loro presenza che il territorio sia occupato da gruppi criminali o segnalano situazioni critiche; nella seconda, invece, i cittadini hanno poteri specifici come quello di identificare persone sospette quando non di arrestarle. In sostanza si è varata una norma sulla "sorveglianza passiva" rivendicandola o contrastandola come una norma sulle ronde. Va aggiunto che esperienze di sorveglianza passiva sono realizzate da anni in numerosi comuni italiani, spesso ad opera di associazioni di volontariato composte ad esempio da anziani, a prescindere dal colore politico della amministrazione locale che le ha consentite o sostenute e sotto la cui responsabilità esse vengono comunque realizzate. Questa confusione di nomi e ruoli ma anche questa riduzione dell'impegno di cittadini attivi a una forma (il *Crime Watch*) che per corale riconoscimento ha un modesto impatto nella prevenzione dei crimini, riflette una incertezza sul ruolo delle organizzazioni di cittadinanza attiva che è, pur nel già notato contesto favorevole, un elemento di debolezza della situazione italiana.

Lo stile di policy internazionale: il primato del "Common sense" e del Community development

Notevolmente diversa è la situazione in altri paesi, specialmente europei, a proposito dello stesso tema. Come si è già accennato, altrove non mancano né situazioni di insicurezza delle comunità locali dovute a fenomeni criminali e a comportamenti anti-sociali, né fenomeni di allarme sociale che spesso non hanno oggettivi riscontri nella realtà. Ciò che sembra fare la differenza è l'uso di un approccio di tipo pratico ed empirico, fondato sul *common sense*, il

buonsenso o senso pratico, anche se supportato da rilevanti attività di ricerca scientifica e guidato da valori di inclusione, coesione sociale e garanzia dei diritti.

Così, tanto per riprendere un tema già accennato, il parere largamente critico nei confronti del *patrolling* espresso da comunità scientifica, amministrazioni e organizzazioni civiche, non deriva tanto o solo da preoccupazioni di principio, quanto da considerazioni di ordine pratico, come quella della difficoltà di controllare che i vigilantes non si trasformino paradossalmente nei soggetti per contrastare i quali queste stesse iniziative vengono assunte (ossia in teppisti), quella di non creare alibi od ostacoli al massimo coinvolgimento delle comunità nelle politiche di sicurezza o la constatazione che spesso tali attività alimentano la paura nella cittadinanza anziché diminuirla. Parimenti, non c'è nessuna ragione di principio per cui le attività di *crime watch* non vengono considerate una misura di particolare significato, ma c'è invece la presa d'atto che al loro sviluppo non corrisponde usualmente una significativa e permanente diminuzione degli atti criminali e dei comportamenti anti-sociali, benché a tali attività sia riconosciuta una qualità di terapia contro il senso di insicurezza. Ed è sempre per ragioni pratiche che negli Stati Uniti l'approccio detto del *result-oriented policing*, e meglio noto come "tolleranza zero", è stato prima criticato e successivamente abbandonato come *mainstream* delle politiche della sicurezza.

Anche le ragioni per cui nel contesto internazionale viene ritenuto necessario un ampio coinvolgimento o supporto delle organizzazioni civiche o di comunità risiede essenzialmente in ciò che esse possono portare di essenziale ed esclusivo al successo della politica della sicurezza (capacità operativa, relazioni di fiducia con la popolazione, conoscenza della situazione, expertise, ecc.) che a motivazioni più astratte come la condivisione delle responsabilità o la opportunità di premiare l'esercizio di virtù civiche. Pur con i limiti generali indicati sopra, anche in Italia, nelle situazioni in cui quella della sicurezza urbana diventa una politica di lungo termine delle amministrazioni locali, le ragioni della considerazione e della cooperazione appartengono a questo ordine pratico.

Per la stessa ragione e sulla base della medesima ispirazione, le politiche volte a creare comunità sicure sono sempre e ovunque costituite di interventi integrati, che comprendono una molteplicità di azioni che sono reputate efficaci solo nel loro insieme. Così, non viene considerato sufficiente ristrutturare o recuperare edifici o spazi pubblici senza un programma di lotta alla emarginazione, o realizzare un programma di supporto delle vittime e dei testimoni di reati senza campagne di educazione nei confronti dei soggetti più a rischio di diventare responsabili di tali reati, o ancora supportare forme di *neighborhood watch* senza la garanzia che i reati o i comportamenti anti-sociali rilevati vengano perseguiti dalle autorità di polizia.

La interazione tra amministrazioni e organizzazioni civiche

Un sistema a doppia chiave ma a geometria variabile

Nel nuovo contesto del *community policing* emerso negli ultimi vent'anni nel mondo, e per le ragioni richiamate poco sopra, si può affermare sinteticamente che, a differenza di quanto avviene in altre politiche (un esempio per tutti: l'ambiente), nel caso della politica della sicurezza urbana il rapporto tra amministrazioni e organizzazioni di cittadini funziona tendenzialmente come un sistema a doppia chiave: misure efficaci per diminuire il senso di insicurezza e per migliorare le condizioni oggettive di sicurezza richiedono, cioè, l'intervento e la mobilitazione di entrambi i tipi di soggetti e non possono essere realizzate da uno solo dei due. In altre parole, è l'azione combinata di soggetti amministrativi o governativi e di soggetti civici o comunitari che ottiene i risultati migliori e più duraturi.

In questa azione combinata sono tuttavia distinguibili forme diverse di organizzazione e di gestione delle relazioni, identificabili in particolare quando si passa dalle politiche generali alla loro articolazione in programmi e iniziative. Anche in questo caso sembra applicabile la tipologia generale di relazioni tra pubbliche amministrazioni e organizzazioni di cittadini che distingue tre forme principali di tali relazioni.

La prima forma è il *dialogo*, che denota situazioni in cui le pubbliche istituzioni registrano gli input (informazioni, richieste, punti di vista, ecc.) delle organizzazioni civiche, danno un feedback su di essi e ne tengono conto. Questi input possono essere richiesti dalle stesse istituzioni pubbliche, come nel caso delle procedure di consultazione (molto diffuse nella politica della sicurezza). In questa prima forma rientrano ad esempio le attività di valutazione delle politiche della sicurezza di un'amministrazione locale da parte di organizzazioni civiche, ma anche la segnalazione di deficit nella implementazione dei programmi di polizia di prossimità.

La seconda forma è la *collaborazione*, che ricomprende situazioni in cui le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di cittadinanza attiva hanno obiettivi convergenti, i quali possono essere raggiunti o attraverso il reciproco supporto di programmi e attività, oppure attraverso il coordinamento delle iniziative delle due parti. Un'amministrazione può supportare una iniziativa di un gruppo di giovani per educare altri giovani alla cultura della parità di genere e alla prevenzione dei reati sessuali mettendo a disposizione strutture, risorse finanziarie o esperti. Dall'altra parte, una organizzazione civica può collaborare a un programma di ascolto delle comunità promosso da un'amministrazione, o fornire propri volontari per gestire un punto di accoglienza delle vittime di reato all'interno degli uffici della polizia.

La terza forma è quella della *partnership*, che identifica situazioni in cui le amministrazioni e le organizzazioni di cittadinanza attiva condividono risorse, responsabilità e rischi e nelle quali nessuno degli attori potrebbe conseguire da solo l'obiettivo che viene perseguito insieme. Possono essere considerate partnership, ad esempio, le iniziative di formazione degli agenti di polizia sul tema della violenza sessuale da parte di organizzazioni di donne per scongiurare forme di vittimizzazione secondaria; o le forme di *safety audit* realizzate congiuntamente; o

ancora le esperienze di inclusione di soggetti marginali (ad esempio le minoranze etniche) nei processi partecipativi connessi allo sviluppo delle comunità o i programmi di progettazione partecipata.

Benché le tre forme del dialogo, della collaborazione e della partnership siano disposte in una scala ascendente di complessità, il loro uso dipende dal principio di pertinenza, nel senso che la forma che viene utilizzata è quella che meglio si adatta alle circostanze e alle necessità.

Il quadro, in ogni caso, resta quello di un sistema “a doppia chiave”, in cui l’obiettivo generale di promuovere o sostenere forme di sviluppo delle comunità tali da aumentare la sicurezza ed eliminare o minimizzare i fattori materiali e cognitivi di insicurezza, può essere conseguito solo con la combinazione di azione “pubblica” e azione civica.

L’iniziativa delle amministrazioni e dei cittadini organizzati

Al di là della geometria variabile delle relazioni, dalle fonti esaminate emergono elementi generali di differenziazione tra l’iniziativa delle amministrazioni e quella delle organizzazioni di cittadinanza attiva nell’approccio alle problematiche della sicurezza. Questa differenza può essere resa sinteticamente e con qualche semplificazione utilizzando tre coppie di concetti:

- le iniziative delle amministrazioni tendono ad avere carattere sistematico e a presentarsi dunque come insiemi di azioni interrelate e sovraordinate, mentre quelle delle organizzazioni civiche hanno più carattere emblematico e potenzialità di disseminazione per contagio o emulazione;
- le iniziative delle amministrazioni usualmente mirano ad avere carattere generale, cioè a investire l’intero spettro dei problemi connessi alla sicurezza; mentre quelle dei cittadini organizzati tendono a focalizzarsi su situazioni specifiche con una portata generale;
- le iniziative delle amministrazioni tendono a muovere soprattutto dai problemi esistenti, mentre quelle delle organizzazioni di cittadinanza attiva sembrano avere come punti di partenza soprattutto le risorse e le opportunità disponibili.

Queste differenze di approccio possono portare a forme di integrazione, ma anche a dissonanze, incomunicabilità o asimmetrie. Questi possibili esiti negativi sono del resto un fenomeno noto e più generale, quello della divergenza di visioni e di agende tra le amministrazioni pubbliche e le organizzazioni civiche, di portata generale e abbastanza comune in Europa. Esso consiste in sostanza nel fatto che le amministrazioni prevedono che le organizzazioni di cittadini svolgano ruoli che queste ultime invece non svolgono affatto (è tipico il caso della partecipazione alle consultazioni); e viceversa, ciò che costituisce l’attività principale di queste organizzazioni (ad esempio, informazione, consulenza e sensibilizzazione) è ignorato dalle amministrazioni. Evitare o superare tali distonie appare soprattutto in questo caso della massima importanza.

Per una mappa delle risorse civiche per la sicurezza urbana

Un contributo allo sviluppo delle comunità

Di qualunque dei due attori sia l'iniziativa, in ogni caso le organizzazioni di cittadinanza attiva mobilitano proprie risorse nella definizione, messa in opera e valutazione di politiche della sicurezza, specialmente nella dimensione locale. Quali sono queste risorse? Nel corso della indagine sono state rilevate dai materiali esaminati più di 100 esperienze che, pur non costituendo un campione rilevante dal punto di vista scientifico, nondimeno offrono informazioni sufficienti a disegnare una prima "mappa" delle risorse civiche per la sicurezza urbana e delle pratiche ad esse connesse. Si tratta di una operazione utile soprattutto per evitare o superare visioni riduttive o monodimensionali di tali risorse.

Prima di presentare questa mappa, è opportuno fare tre premesse. La prima è che, proprio per la connessione tra la sicurezza e lo sviluppo comunitario, raramente le pratiche che sono state identificate sono messe in opera da sole; usualmente invece sono parti di iniziative o programmi più generali e compositi, anche nel caso in cui essi siano interamente portati avanti da organizzazioni di cittadinanza attiva.

La seconda premessa è che tutte le pratiche che emergono dalla documentazione analizzata fanno, in un modo o nell'altro, riferimento a uno o più dei tre ruoli generali che distinguono le organizzazioni di cittadinanza attiva da altri tipi di organizzazioni della società civile: tutela dei diritti, cura di beni comuni, *empowerment* dei cittadini.

La terza premessa è che le risorse mobilitate dalle organizzazioni di cittadinanza attiva si possono cogliere nella loro portata in quanto parte di una politica volta a contrastare i fenomeni che generano insicurezza nelle città, a prevenire e minimizzare gli atti di violenza e i comportamenti lesivi della qualità della vita della collettività e degli individui e soprattutto a supportare lo sviluppo delle comunità.

Una mappa delle pratiche

Quali sono, quindi, le risorse civiche messe in campo nelle politiche della sicurezza? Sulla base del materiale esaminato si può proporre la seguente categorizzazione.

- *Partecipazione alla progettazione di politiche, programmi e interventi.* Questo tipo di attività può avere un maggiore o minore spessore istituzionale, andando da forme ufficiali di consultazione fino ad attività di advocacy e lobbying; ed essere focalizzato o su piani e programmi generali, oppure su specifiche situazioni che destano particolare preoccupazione. Tipicamente, esse riguardano l'assetto dell'ambiente urbano e il funzionamento dei servizi alla comunità. Queste attività possono o meno svolgersi nel quadro di "contratti per la sicurezza" sottoscritti anche da organizzazioni civiche, o di partnership locali per la sicurezza, ed essere realizzate attraverso tavoli di coordinamento, forum, ecc.

- *Advocacy della comunità o di soggetti a rischio.* Questo può comportare azioni di sensibilizzazione o di denuncia riguardanti situazioni di degrado o emarginazione che incidono sulla sicurezza della comunità, con l'uso di una molteplicità di strumenti.
- *Promozione della partecipazione della comunità o di soggetti a rischio alla vita pubblica.* Ci si riferisce qui a esperienze come quella della inclusione di minoranze etniche nei processi partecipativi, intesi come fattori di *empowerment* per i singoli e i gruppi; ma anche alla promozione di forme associative ad esempio dei residenti o dei proprietari di case per farsi carico in modo più efficace dei problemi della sicurezza urbana; o la promozione della partecipazione della popolazione a incontri con i rappresentanti delle forze di polizia per favorire la comunicazione e la collaborazione. In questa categoria può essere fatto rientrare anche il coinvolgimento delle imprese private in programmi di sviluppo della comunità. Le esperienze di progettazione partecipata possono essere incluse anch'esse in questa categoria.
- *Informazione civica.* Le forme di *safety audit*, realizzate autonomamente o in collaborazione con le amministrazioni, rientrano in questa categoria, così come vi rientrano le forme di *community profiling*, o mappe dei rischi. Anche attività di monitoraggio e valutazione della efficacia e dell'impatto di interventi pubblici per la sicurezza si fondano sulla produzione di informazioni da parte di cittadini organizzati.
- *Comunitarizzazione di rischi personali.* Ciò avviene emblematicamente per la violenza domestica contro donne e bambini e comporta l'assunzione di iniziative volte ad esempio a educare gli uomini, coinvolgere figure influenti delle comunità (come i leader religiosi) per contrastare il fenomeno, formare e dare consulenza e supporto alle donne vittime di violenza, creare ricoveri e case protette per le donne e i loro bambini.
- *Mediazione sociale e gestione dei conflitti.* Queste attività, animate da figure come quelle dei mediatori di comunità o degli *street walker*, possono riguardare i rapporti tra residenti e ad esempio giovani e studenti, o tra comunità autoctone e comunità di immigrati. Esse hanno lo scopo di far incontrare e confrontare punti di vista diversi per prevenire i conflitti o dare ad essi uno sbocco positivo.
- *Riduzione dei danni.* Sotto questa categoria può essere considerata un'attività come quella rivolta al supporto delle vittime dei reati, sia in termini psicologici che di accoglienza e assistenza materiale, al fine di evitare forme di vittimizzazione secondaria.
- *Attività di prevenzione e di presidio del territorio.* A questa categoria si riferiscono le già menzionate iniziative di *Neighborhood Watch*, ma anche le meno scontate e più controverse attività di *patrolling*. Questo tipo di attività può riguardare aspetti specifici come la sicurezza stradale (specialmente rivolte ai giovani), ma anche, per estensione, l'intervento per contrastare la violenza in televisione e su internet.

- *Rivitalizzazione e gestione di spazi pubblici.* Questo può comportare la “presa in carico” di luoghi come piazze o edifici pubblici, ma anche la mobilitazione di risorse per restituire alla comunità beni pubblici degradati o abbandonati.
- *Interventi di prossimità.* Si tratta di quegli interventi che consentono di raggiungere target che altrimenti non entrerebbero in comunicazione con le istituzioni della comunità. E’ il caso ad esempio di soggetti bersaglio come le prostitute e in particolare le *survival street workers*, un collegamento con le quali viene realizzato non solo per assicurare loro maggiore protezione da rischi come quello delle malattie trasmissibili, ma anche per raccogliere prove e identificare criminali seriali contro le donne.
- *Informazione e consulenza.* Questo tipo di attività può andare dalla informazione sui luoghi e gli orari di maggiore pericolo nelle strade e nelle piazze fino alla consulenza legale per ottenere una maggiore protezione dei diritti o forme di risarcimento in relazione a danni subiti. Tra le forme che queste attività assumono vi sono anche numeri verdi, sportelli, ecc.
- *Sensibilizzazione ed educazione del pubblico.* Questo può realizzarsi ad esempio attraverso campagne di social marketing, in cui vengono pubblicizzati dati e informazioni ma anche sollecitati comportamenti da assumere per rendere le comunità più sicure attraverso un maggiore grado di attenzione e di coinvolgimento dei cittadini.
- *Educazione e formazione.* Questa attività può riguardare sia la cittadinanza nel suo complesso e avere per oggetto, ad esempio, come prevenire situazioni di insicurezza o come reagire a eventi critici; oppure soggetti a rischio, come ad esempio i giovani nelle scuole in relazione al rischio di violenza sessuale. Le attività di educazione e formazione possono riguardare anche soggetti le cui azioni od omissioni possono fare la differenza, come ad esempio i membri delle forze di polizia o i *peer leader*, i quali possono esercitare un notevole ascendente presso i soggetti a rischio.
- *Creazione e gestione di servizi.* Questi possono essere ad esempio ricoveri e case protette per donne che hanno subito violenza domestica o non; oppure centri di aggregazione per giovani a rischio; o ancora luoghi di incontro tra generazioni. Di particolare rilievo e valore è il fatto che tali servizi siano gestiti da *peer*, da pari rispetto ai soggetti che ne fruiscono (ad esempio donne che hanno già avuto esperienza della violenza domestica, oppure giovani che animano servizi di prevenzione della violenza dei giovani, o anche leader etnici impegnati in servizi di empowerment delle comunità aborigene).

Non è difficile cogliere in questa mappa, pur con i suoi limiti e con il tasso di arbitrarietà insito in ogni tipologia, uno spettro di risorse, di strategie e di attività che va molto al di là di quanto si è usi considerare come possibile contributo delle organizzazioni civiche alle politiche della sicurezza urbana. Adottare un punto di vista che si basi su una visione di questa ampiezza sembra un requisito indispensabile per “fare buon uso” dei cittadini organizzati anche in questo campo.

I problemi emergenti

Naturalmente le fonti disponibili mettono esplicitamente in rilievo o inducono rilevanti considerazioni sui problemi che il coinvolgimento delle organizzazioni di cittadinanza attiva nelle politiche di sicurezza urbana comporta. E' necessario, per concludere questo rapporto, identificare i principali di questi problemi. Essi possono essere distinti in due gruppi.

Impatto, durata, risultati

Esiste innanzitutto un problema di identificazione dell'impatto generale che le iniziative civiche hanno sulla sicurezza delle comunità. Tali iniziative, infatti, come abbiamo visto, tendono ad avere un carattere emblematico, a focalizzarsi su situazioni specifiche e a prendere le mosse dalle risorse e dalle opportunità disponibili. Va da sé che, al di là degli specifici *outcome* che ciascuna di queste iniziative può produrre, non è di facile determinazione l'insieme degli effetti indiretti, di portata generale e, per così dire, strutturali che esse possono avere. Una simile considerazione, peraltro, può essere fatta a proposito dell'azione delle amministrazioni e anche per quanto riguarda le organizzazioni civiche essa ha una valenza generale. Ciò è tuttavia tanto più rilevante in questo caso in quanto, per ammissione comune, la sicurezza delle comunità è il risultato di una molteplicità di fattori strutturali, economici, culturali, ecc.

Correlato alla criticità appena menzionata c'è il rischio più generale che, per affermare un approccio globale al tema della sicurezza delle comunità, si finisca per adottare una visione olistica di essa, con il rischio di disperdere risorse e di perdere il contatto con i problemi più urgenti e sentiti delle comunità stesse. Se tutto è sicurezza, la sicurezza rischia di diventare un insieme vuoto.

Un altro elemento critico è quello della durata nel tempo. Le evidenze empiriche dicono che un grado soddisfacente di sicurezza è il risultato di un'azione non solo sistematica, ma anche di lunga durata e continuativa: i risultati ottenuti possono rapidamente disperdersi quando gli interventi si concludono. La stessa natura delle organizzazioni di cittadinanza attiva (caratterizzate da un forte *turn over* delle persone impegnate) e la dipendenza della loro azione dalla disponibilità di risorse finanziarie adeguate per portare avanti i propri programmi mettono a rischio proprio la garanzia della durata.

Relazioni con le istituzioni, rappresentatività, sindrome NIMBY

Il rapporto delle organizzazioni civiche con le istituzioni pubbliche resta, anche nel caso delle politiche della sicurezza, un elemento problematico. Come si è detto, si tratta di un fattore critico di portata generale, almeno in Europa; ma evidentemente in un sistema che è stato qui definito "a doppia chiave" la situazione è di gran lunga più seria. Le amministrazioni pubbliche in Europa tendono a considerare i cittadini organizzati nello stesso tempo come una risorsa e come un pericolo e di conseguenza i rapporti di collaborazione possono diventare percorsi

particolarmente accidentati. Dall'altra parte, non sempre le organizzazioni di cittadinanza attiva riescono a praticare il rapporto con le amministrazioni pubbliche come un continuum di critica e collaborazione. Le stesse esperienze di partnership, come mostrano chiaramente i problemi esistenti nella gestione dei servizi di welfare, per responsabilità di entrambe le parti spesso finiscono per tradursi in relazioni di subalternità o in scarico di responsabilità.

Tutto ciò ha a che fare con il tema delle risorse finanziarie, già menzionato sopra. Come dimostrano molte esperienze esaminate nel corso della ricognizione, il problema non deve essere assolutizzato, perché in numerosi casi le attività svolte hanno costi estremamente ridotti e in altri casi emerge una capacità delle organizzazioni di cittadinanza attiva di coinvolgere soggetti privati nel quadro di programmi di responsabilità sociale d'impresa. Tuttavia, molte altre attività richiedono investimenti di risorse finanziarie significative e costanti nel tempo; e ciò non è affatto scontato.

Nelle relazioni delle organizzazioni di cittadinanza attiva con le pubbliche istituzioni, ma anche con le comunità nel loro complesso, emerge il problema della incerta rappresentatività di tali organizzazioni. Si tratta di un problema generale, che le organizzazioni civiche vivono in rapporto a tutti i loro stakeholder, pubblici, privati o comunitari che siano. Nel caso delle politiche della sicurezza, questo rischio è serio e può comportare effetti di notevole portata: ad esempio nel fatto che a parlare "a nome" della comunità siano le *extreme voices*, le voci più estreme; o nella possibilità che si privilegi anche per ottime ragioni il punto di vista degli offensori a scapito di quello delle vittime, finendo in questo modo per aumentare il senso di insicurezza delle comunità.

In qualche modo connesso con il tema della rappresentatività, o meglio della rappresentanza, c'è il rischio che le esperienze di attivazione di cittadini organizzati nelle politiche di sicurezza urbana finiscano per risolversi in quella che per analogia si potrebbe definire sindrome NIMBY (*Not in My Backyard*, "Non nel mio giardino"), applicata in questo caso non ai rifiuti, ma a soggetti marginali, deboli o esclusi. In casi simili si può andare decisamente oltre il perimetro che è stato definito all'inizio come "cittadinanza attiva", praticando una presunzione di rappresentanza della comunità interpretata come un universo chiuso e omogeneo e diventando paradossalmente un problema anziché una risorsa per la sicurezza urbana.

S'intende che nessuno di questi problemi è di facile soluzione, ma su nessuno di essi ci si può astenere dal tentativo di risolverlo.

Appendice: materiali consultati

Siti internet

- Associazione Sicurezza e legalità - <http://sicurezzaelegalita.it/>
- Associazione Napoli Nord-Sud: <http://www.informazione.it/c/91b7a78c-a492-4889-90bb-208ea60f196e/Portici-i-cittadini-firmano-per-la-sicurezza>
- Centre des recherches sociologique sur le droit et les institutions pénales: <http://www.cesdip.org/>
- Comitato di Vasto (1): <http://www.hovogliadisicurezza.org/>
- Comitato di Vasto (2): <http://www.associazionebarbarica.org/?p=737>
- Comitato quartiere Pallotta: <http://comitatopallotta.myblog.it/>
- Comitato civico Caivano: <http://cittadinicaivano.myblog.it/tag/Sicurezza>
- Community Policing: <http://www.communitypolicing.org/eleclib/index.html#A>
- Community Policing Advisory Council of Ontario: <http://www.communitypolicing.ca/>
- Comune di Arezzo:
<http://www.comune.arezzo.it/retecivica/pes.nsf/web/Scrrzmrgnztldcttdn?opendocument>
- Comune di Bologna, Sportello sicurezza:
http://www.comune.bologna.it/quartierenavile/sportello_sicurezza/
- Comune di Cremona, Progetto giovani e legalità: http://www.comune.cremona.it/bd_ui-viewContent-id_info_form-886.phtml; Progetto giovani in strada:
http://www.comune.cremona.it/bd_ui-viewContent-id_info_form-882.phtml
- Comune di Modena, Progetto Secucities Prevention Europe:
http://www.comune.modena.it/progettoeuropa/ChiSiamo_Progetti_Finanziati.php?nid=12362
- Comune di Modena, Progetto Domus: <http://www.comune.modena.it/domus/progetto.php?lang=it>
- Comune di Portomaggiore e Argenta: http://www.portoinrete.com/show_news.php?show=106
- Comune di Rapino:
http://www.rapino.net/index.php?option=com_content&task=view&id=75&Itemid=117
- Comune di Siena: <http://www.comune.siena.it/main.asp?id=0>
- Consulta per la sicurezza e tavolo dei cittadini del Comune di Arezzo:
<http://www.comune.arezzo.it/retecivica/URP/URP.nsf/PESDocumentID/3435468145655E47C12574FE0030CD1E?opendocument&FROM=Pbblcscrz>
- Coordinamento comitati spontanei Torino: <http://www.ccst.it/>
- Democracy, Cities and Drug Project: http://www.fesu.org/fileadmin/efus/pdf/DCDGLiwise_FR.pdf
- Estonian Neighborhood Watch: <http://www.naabrivalve.ee/?mid=147>
- European Forum For Urban Safety: <http://www.fesu.org/>
- European Institute of Democratic Participation: <http://flarenetwork.org/eidp/>
- Eurostat:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Georgia State University, Department of Criminal Justice:
http://www.cjgsu.net/initiatives/relevant_links.htm
- GERN, Groupe Européen de Recherche sur les Normativités: <http://www.gern-cnrs.com/gern/index.php?id=2>
- IARD, Ricerca sulla percezione della sicurezza in Liguria :
http://www.istitutoiard.it/root/ricerca/scheda_ricerca.asp?ricerca=123
- INHES: <http://www.inhes.interieur.gouv.fr/index.php?inhes=bienvenue>
- Femmes et Villes International: http://www.femmesetvilles.org/english/index_en.htm
- FLARE: <http://flarenetwork.org/>
- Forum Italiano sulla sicurezza urbana: <http://www.fisu.it/>;
http://www.fisu.it/wcm/fisu/sezioni/sezione_1_fisu/presentazione/brochureforum2006.pdf
- Gruppo Abele: <http://www.gruppobele.org/>

- Institute for Security Studies: <http://www.iss.europa.eu/>
- Istituto Cattaneo: <http://www.cattaneo.org/default.asp>
- Istituto IARD: <http://www.istitutoiard.it/intro.asp>
- Joseph Rowntree Foundation: <http://www.jrf.org.uk/>
- Labsus:
http://www.labsus.org/index.php?option=com_content&task=category§ionid=3&id=115&Itemid=30
- Libera: <http://www.libera.it>
- National Community Safety Network: <http://www.community-safety.net/>;
http://www.fesu.org/fileadmin/efus/pdf/CommunitySafety_UK_EN.pdf
- NCJRS, National Criminal Justice Reference Centre: <http://www.ncjrs.org/>
- Openpolis: <http://www.openpolis.it/argomento/43>
- Progetto FORCE : <http://www.progettoforce.it/>
- Provincia di Lucca: <http://www.provincia.lucca.it/sicurezzacittadini/>
- Provincia di Padova: <http://sicurezza.provincia.padova.it/>
- Provincia di Pistoia, Osservatorio sociale: <http://www.provincia.pistoia.it/pdf/26comunicati.pdf>
- Safer Futures: <http://www.saferfutures.org/>
- Transcrime: <http://www.transcrime.unitn.it/tc/1.php>
- UK Home Office: <http://www.respect.gov.uk/default.aspx>
- Unicri: <http://www.unicri.it/>

Documenti

- Carocci, Leonardo, D'Alessandro, Antonio, "Per una sicurezza partecipata", materiali del progetto FORCE, s.d., paper.
- Casey, Louise, "Engaging Communities in Fighting Crime", UK Cabinet Office, 2008, paper.
- Censis, Rapporto 2003: <http://www.censis.it/277/280/339/3826/3827/4009/4015/content.asp>
- Cisis, La sicurezza dei cittadini in cinque regioni italiane:
http://www.cisis.it/attivita/pubblicazioni/pdf/Vol_Sicur.pdf
- City of Toronto, Community Crisis Response Program, "How to Develop a Community Crisis Response Network", s.d., paper.
- Comune di Cremona, Patto locale di sicurezza urbana del quartiere di Borgo Loreto:
http://www.comune.cremona.it/images/comu/file_bd/patto_borgo_loreto.pdf.
- Comune di Cremona, Piano delle azioni sociali previste dal Contratto di Quartiere "Vivere a Borgo Loreto": http://www.comune.cremona.it/bd_ui-viewContent-id_info_form-806.phtml
- Comune di Meda, Guida alla sicurezza:
http://www.comune.meda.mi.it/pubblicazioni/varie/guida_alla_sicurezza.pdf
- Comune di Modena, "The partnership-based approach in security policies: the Modena experience", DOMUS Project, 2004, paper.
- Comune di Rapino, Progetto sicurezza:
<http://www.rapino.net/doc/documentipdf/progetto%20sicurezza.pdf>
- Comune di Reggio Emilia, Piano integrato della sicurezza:
<http://www.municipio.re.it/progstart/progstrat.nsf/faab632bcbdbc3bac125738300340a1d/ef5d2db5bebbc610c12571a3002f9822?opendocument>
- Coordinamento comitati spontanei Torino, Sportello del cittadino:
http://www.ccst.it/sos_torino/index.htm
- de Maillard, Jacques, "Country Survey France, Final Report", DOMUS Project, 2004, paper.
- FESU, Guidance on Local Safety Audits:
http://www.fesu.org/fileadmin/efus/secutopics/EFUS_Safety_Audit_e_WEB.pdf
- Di Giuseppe, Giovanni, Murat, Marco, "Piazza Verdi: cosa è stato fatto e cosa resta da fare": Bologna, Piazza Verdi: <http://www.bandieragialla.it/node/3715>

- Femmes et Villes International, "Women's Safety Awards 2004: A Compendium of Good Practices", 2004, paper.
- Fiasco, Maurizio, "Sicurezza urbana. Valore chiave della convivenza civile, un impegno delle amministrazioni locali. Visione programmatica e modelli organizzativi", SSPAL, 17-18 giugno 2008, presentazione.
- Fiasco, Maurizio, "Politiche locali e sicurezza partecipata per lo sviluppo. I paradigmi fondamentali", materiali del progetto FORCE, s.d., paper.
- Friedmann, Robert R., "Community Policing: Some Conceptual and Practical Considerations", in *Home Affairs Review*, vol. 34 No. 6, 1996, pp. 114-123, translation from Hungarian.
- Germain, Séverine, "Report on the Grenoble (France) experience", DOMUS project, 2004, paper.
- Huges, Gordon, "Lesson-drawing on local community safety from the Luton experience", DOMUS Project, 2004, paper.
- Husain, Sohail, "Local Safety Audits: A Compendium of International Practice", Analytica Consulting, s.d., presentazione.
- International Conference on the State of Safety in World Cities, Conference Recommendations, Monterrey, 5th October 2007, paper.
- IPLAC, "Specific Theories of Social Change Underlying IPLAC's Proposed Niche", 2007, paper.
- IPLAC, Glossary 2007, paper.
- Istat, Indagine multiscopo 2002:
http://www.istat.it/dati/catalogo/20040915_00/La_sicurezza_dei_cittadini.pdf
- Lawrence, Ian, "Community Involvement Case Study: Blacon, Chester", National Community Safety Network, presentazione alla conferenza del FESU, Gliwice, 6 ottobre 2006.
- Legautonomie, "Politiche per la legalità e la sicurezza urbana: la sicurezza locale partecipata", s.d., paper.
- Local Safety Audits: <http://www.fesu.org/index.php?id=1594>
- National Community Safety Network, "Introduction to Community Safety", 2007, paper.
- National Community Safety Network, Government Office for the South East, NACRO, "Roles & Responsibilities of Crime and Disorder Reduction Partnerships", 2005, paper.
- Nobili, Gian Guido, Selmini, Rossella, "The urban safety policies in Italy and the experience of the Emilia-Romagna 'Città sicure' project", DOMUS project, 2004, paper.
- Pavarini, Massimo: "Il governo del bene pubblico della sicurezza a Bologna. Analisi di fattibilità", dicembre 2005, paper.
- Reisig Michael D., Parks Roger B., "Can Community Policing Help the Truly Disadvantaged?", in *Crime & Delinquency*, Vol. 50 No. 2, April 2004, pp. 139-167.
- Ristmae, Tiina, "Neighborhood Watch as an effective crime prevention method in Estonia", Neighborhood Watch Estonia, s.d., paper.
- Safer Futures, Annual Report 2006-2007.
- Shaftoe, Henry, *Crime prevention*, Palgrave MacMillan, London 2004.
- Società italiana di criminologia, Comunità civica e sicurezza dei cittadini:
<http://www.istitutoaffarisociali.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/823>
- Spies Chris, "Key Elements of Cohesion Building Processes. Guyana Social Cohesion Programme", s.d., paper.
- Spotzone, Transcrime, "La svolta napoletana: da vittime che subiscono a cittadini che decidono", rapporto finale: http://transcrime.cs.unitn.it/tc/fso/conferenze/La_svolta_napoletana-da_vittime_che_subiscono_a_cittadini_che_decidono.pdf
- UK Home Office, Strengthening Communities: <http://www.respect.gov.uk/article.aspx?id=9070>
- UK Home Office, Not in My Neighbourhood:
<http://www.respect.gov.uk/news/article.aspx?id=12518&terms=safety&searchtype=2&fragment=False>; report sulle attività:
<http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/notinmyneighbourhoodactivities.pdf>
- UN-HABITAT, "Women's Safety Audits for a Safer Urban Design. Results of the pilot audit carried out in Centrum, Warsaw (25 August 2007)", 2007, paper.

- Ville de Valenciennes, Local Security Strategies, Gliwice, 4-6 ottobre 2006, presentazione alla conferenza del FESU.

Altre fonti

Nel corso della indagine è stata infine rivolta una richiesta di informazioni a tre mailing list internazionali di studiosi dell'attivismo civico nelle politiche pubbliche:

- ISTR (International Society for Third Sector Research);
- VSSN (Voluntary Sector Studies Network);
- ARNOVA (Association for Research on Nonprofit Organization and Voluntary Action).

Gli studiosi e gli esperti che hanno risposto alla richiesta di informazioni, fornendo materiali e ulteriori indicazioni, sono i seguenti:

- Matthew Bowden, Trinity College of Dublin, Irlanda;
- Rod Dacombe, King's College London, Regno Unito;
- Ian Jones, Cornwall Centre for Volunteers, Regno Unito;
- Jorge Laffitte, American Friends Service Committee, USA;
- Ülle Lepp, Independent Civic & Social Organization Professional, Tallinn, Estonia;
- Amanuel Melles, United Way Toronto, Canada;
- Carl Milofsky, Bucknell University, USA;
- Henry Shaftoe, University of the West of England, Regno Unito;
- Hari Srinivas, Global Development Research Center, Kobe, Giappone.

Per quanto riguarda le esperienze italiane, specialmente promosse da organizzazioni di cittadinanza attiva, un prezioso contributo di informazioni e materiali è stato offerto da Mariano Bottaccio, dell'ufficio stampa del CNCA.

FONDACA, Fondazione per la cittadinanza attiva
Via Flaminia, 71
00196 Roma
Tel. 0636006173
Fax 063207495
home@fondaca.org
www.fondaca.org