



VALUTAZIONE CIVICA E QUALITA' URBANA: *UN'ANALISI PARTECIPATA DELLA SPERIMENTAZIONE*

REPORT INCONTRO

ROMA, 5 LUGLIO 2010

Sala Auditorium - Istituto Centrale
per i Beni Sonori ed Audiovisivi

via Michelangelo Caetani, 32



INDICE

| | | |
|------|--|-----|
| 1. | PREMESSA | 3 |
| 2. | PRIMA PARTE | 3 |
| 2.1. | APERTURA DEI LAVORI E INTRODUZIONE AL TEMA | 3 |
| 2.2. | LE ESPERIENZE DI VALUTAZIONE CIVICA, I RISULTATI DELLA SPERIMENTAZIONE. | 7 |
| 2.3. | LE AMMINISTRAZIONI RACCONTANO - TESTIMONIANZE DI ALCUNI COMUNI CHE HANNO PARTECIPATO ALLA SPERIMENTAZIONE | 9 |
| 3. | SECONDA PARTE: IL PROCESSO PARTECIPATIVO | 10 |
| 3.1. | LA METODOLOGIA | 10 |
| 3.2. | LA SWOT PARTECIPATA | 11 |
| 3.3. | PRINCIPALI ELEMENTI DI DISCUSSIONE EMERSI SUI PUNTI DI FORZA | 13 |
| 3.4. | PRINCIPALI ELEMENTI DI DISCUSSIONE EMERSI SUI PUNTI DI DEBOLEZZA | 14 |
| 3.5. | DOMANDA DI DISCUSSIONE: COME UTILIZZARE I RISULTATI DELLASPERIMENTAZIONE PER MIGLIORARE I SERVIZI DELLE AMMINISTRAZIONI? | 16 |
| 4. | CHIUSURA DEI LAVORI | 199 |
| | I PARTECIPANTI ALL'INCONTRO | 22 |

1. PREMESSA

Il progetto sulla valutazione civica, promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica, in collaborazione con il Formez, Cittadinanzattiva e Fondaca, nell'ambito del PON *Governance* 2007-2013, ha coinvolto, da gennaio 2010, **14 amministrazioni delle Regioni obiettivo convergenza**, in partnership con i cittadini e associazioni civiche, in un percorso di **monitoraggio della qualità urbana**, volto ad individuare azioni concrete di miglioramento.

I risultati dell'attività sono stati presentati durante il seminario "Valutazione Civica e Qualità Urbana: un'analisi partecipata della sperimentazione", realizzato a Roma il 5 luglio 2010.

Il seminario, attraverso presentazioni, testimonianze dei partecipanti e l'utilizzo di tecniche di facilitazione della partecipazione, ha voluto ricostruire lo stato dell'arte della sperimentazione, mettendo in evidenza i risultati ottenuti attraverso le rilevazioni, l'analisi di criticità e punti di forza, nonché l'individuazione di strategie di miglioramento dei servizi valutati.

La giornata, che ha coinvolto principalmente i protagonisti della sperimentazione - amministrazioni, esperti, referenti civici e cittadini monitori, è stata suddivisa in due fasi di lavoro: una frontale, in cui all'introduzione dei responsabili del progetto è succeduto il racconto delle esperienze realizzate e la valutazione delle amministrazioni coinvolte nel processo; l'altra, gestita attraverso una metodologia partecipativa, con l'obiettivo di riflettere in maniera diffusa sull'esperienza realizzata e su come renderne efficace la prosecuzione.

2. PRIMA PARTE

Di seguito si riporta una breve sintesi degli interventi dei relatori al seminario.

2.1. Apertura dei lavori e introduzione al tema



Massimo Pistacchi, direttore dell'Istituto Centrale per i Beni Sonori e Audiovisivi, che ospita l'incontro, introduce i lavori del workshop, sottolineando che lo spirito con cui l'ente si è reso disponibile a collaborare e ad ospitare l'incontro è quello di una Pubblica Amministrazione (PA) interessata, come tale, alla sperimentazione effettuata attraverso la Valutazione Civica.

La lunga genesi di cambiamenti che ha vissuto la PA italiana si può tradurre in mutamenti profondi che partono dall'organizzazione interna degli enti e arrivano fino al rapporto con l'esterno e alla definizione di strumenti di *feedback*, di ritorno da parte dell'utenza con la individuazione di canali di comunicazione strutturati che vanno dal cittadino verso la PA. Si tratta di un mutamento possente anche se molto è da fare per calare nella realtà e rendere operativi tutti questi indirizzi.

Pia Marconi, Direttore Generale - Ufficio Programma di Modernizzazione – Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP), contestualizza l'attività sulla Valutazione Civica, racconta le diverse esperienze realizzate e descrive l'azione del Dipartimento:



Il DFP, già da qualche anno, si occupa di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini nella gestione delle politiche e dei servizi pubblici, attraverso iniziative in linea con le tendenze internazionali, nel contesto della cooperazione fra funzioni pubbliche europee.

Anche in ambito OCSE si rilevano numerose iniziative legate al miglioramento dei servizi attraverso la partecipazione dei cittadini. In questo senso il **cittadino** è visto non solo come destinatario delle politiche ma **come risorsa per definire interventi e modalità di indirizzo**. Questi orientamenti, europei ed internazionali, in Italia sono nuovamente al centro dell'agenda pubblica, sia con il Piano industriale del Ministro della Pubblica Amministrazione e Innovazione (maggio 2008) che ha posto attenzione alla qualità dei servizi, che, più recentemente, con il Dlgs 150/2009, in particolare all'art. 8, che individua gli ambiti della performance amministrativa su cui le amministrazioni devono focalizzarsi.

In questo scenario internazionale e nazionale **il DFP si è impegnato a definire metodologie e strumenti da mettere a disposizione delle PA**: sia sulla valutazione e misurazione della qualità percepita, sia come misurazione della qualità effettiva.

La **Valutazione Civica** rientra tra le iniziative per la **misurazione della qualità effettiva** ed è un'attività che le amministrazioni possono porre in essere, delineando un percorso congiunto con i cittadini e coinvolgendoli fin dalle prime fasi di lavoro, nella definizione delle dimensioni e degli indicatori dei servizi da valutare.

Per il DFP l'esperienza sulla Valutazione Civica nasce da un percorso avviato nel 2008, attraverso una prima sperimentazione, sempre con Cittadinanzattiva, su alcuni servizi erogati da comuni e scuole. E' seguito, nel 2009, un protocollo con Cittadinanzattiva che prevedeva, tra le altre azioni, la diffusione di pratiche di Valutazione Civica presso le amministrazioni, volte al miglioramento dei servizi e della relazione con i cittadini. L'attuale sperimentazione, oggetto del seminario di oggi e che si concentra sulla valutazione della qualità urbana, è realizzata attraverso un finanziamento del Fondo Sociale Europeo, nelle regioni obiettivo convergenza.



La **finalità** di questa sperimentazione è verificare la possibilità di adottare il metodo della **Valutazione Civica** come **fondamentale supporto di programmazione e gestione strategica delle politiche** per il miglioramento della qualità dei servizi pubblici, attraverso un'adeguata rappresentazione del punto di vista del cittadino ed un loro diretto coinvolgimento.

In tale contesto, la "qualità urbana" è definita come area omogenea di servizi (igiene pubblica, manutenzione delle strade, manutenzione del verde, illuminazione pubblica, trasporti pubblici) e, in base al comma 461/Finanziaria 2008, risponde ad un diritto dei cittadini e ad un'opportunità per le amministrazioni di costruire momenti di confronto ed interazione volti al miglioramento dei servizi.

Nell'ambito di questa sperimentazione si è voluta co-produrre, insieme alle amministrazioni e ai cittadini, un set di strumenti e metodologiche che le amministrazioni e i cittadini potranno utilizzare per valutare la qualità dei servizi e per migliorarli.



Le amministrazioni coinvolte sperimentazione:

Calabria: Comune di Lamezia Terme; Comune di Reggio Calabria; Comune di Vibo Valentia;

Campania: Comune di Sorrento; Comune di Pagani; Comune di Salerno;

Puglia: Comune di Bari; Comune di Lecce; Comune di Putignano; Comune San Severo;

Sicilia: Comune di Mazara del Vallo; Comune di Salaparuta; Comune di Siracusa; Comune di Porto Empedocle.

Il Progetto è stato strutturato in diverse fasi di lavoro. Settembre 2009: gruppo di lavoro iniziale per l'individuazione del tema e un *focus group* con esperti nazionali per la definizione degli elementi da rilevare e le dimensioni di lavoro. Gennaio 2010: seminario di avvio del progetto con le 14 amministrazioni e i referenti civici.

Da febbraio 2010: attività sul territorio con selezione e scelta dei monitori, formati attraverso 4 seminari territoriali e una simulazione del monitoraggio. Aprile – maggio: uscite sul campo (monitoraggio) e raccolta dei dati. Fino a giugno: analisi dei dati ed elaborazione dei report per capire lo stato dell'arte. Luglio: evento finale di presentazione dei risultati e di valutazione partecipata della sperimentazione.

Il lavoro è in progress, non è terminato perché alla fase di analisi dei dati e stesura dei report locali dovrà seguire l'implementazione di azioni concrete per il miglioramento dei servizi valutati.

Elke Loeffler, di *Governance International*, parla degli scenari e delle esperienze internazionali di coproduzione e co-valutazione. Si parte da una ricerca (2008) condotta in **5 paesi europei** dove è stato chiesto ai dipendenti pubblici: *“Qual è il tema più importante per lei nel 2010?”* e le risposte possibili erano: A. Migliorare la qualità dei servizi pubblici; B. Aiutare i cittadini a migliorare la qualità della loro vita.



I punti di vista raccolti nei diversi paesi sono stati:

- *Adesso molti dipendenti pubblici capiscono che devono coinvolgere i cittadini non solo per i cittadini”* (Gruppo di discussione inglese)
- *“La maggioranza dei medici apprezza pazienti ben informati anche se un terzo dei medici preferisce essere l’unico “partecipante esperto” nell’ambito della terapia”* (Gruppo di discussione ceco)
- *“La società danese è differente. L’amministrazione pubblica gestisce tutte le questioni sociali e i cittadini non vogliono occuparsene ...”.* (Gruppo di discussione danese)

Alla domanda *“Che importanza hanno i cittadini nei servizi pubblici?”*, i dipendenti pubblici intervistati hanno per lo più risposto: *“Non lo so bene però direi non molta”* mentre i cittadini hanno risposto *“Sono molti importanti – sono molto attivi”*.

Sulla base della stessa ricerca, il maggiore livello di co-produzione dei servizi avviene nei settori sicurezza, salute e ambiente. Ci sono molti ambiti in cui i cittadini sono disposti a partecipare di più, si tratta di un potenziale di partecipazione inutilizzato. È necessario, quindi, passare, per le amministrazioni, da un approccio classico autoreferenziale ad un approccio partecipato. Alcuni esempi di azioni di questo tipo sono:

- Co-design - da cittadini portatori di bisogni a cittadini con un proprio sapere: il portale dei giovani e per i giovani www.stradanove.net. Gli utenti del sito del Comune di Modena hanno co-disegnato la pagina web e se andiamo a vedere, gli argomenti in *Home Page* sono quelli più rispondenti agli interessi dei giovani, scritti nel loro linguaggio.
- Co-decisione - dall’allocazione interna delle risorse alla definizione di priorità con gli utenti: la definizione dei servizi prioritari per i giovani, da parte dei giovani, nel Comune di Newcastle.
- Da clienti passivi a cittadini attivi - residenti che aiutano la polizia nel controllo del rispetto dei limiti di velocità nel distretto di South Somerset.
- Co-valutazione - da oggetti di indagine a monitori attivi: inquilini come co-ispettori degli ispettori nella *“Audit Commission”* in Inghilterra.

2.2. Le esperienze di Valutazione Civica, i risultati della sperimentazione

Vittorino Ferla, referente per il progetto per Cittadinanzattiva propone considerazioni di merito e di metodo, a partire dalla sua esperienza nella sperimentazione.

Definisce la **valutazione civica** come una **ricerca azione di carattere comparativo**, sostenuta da metodologie dichiarate e controllabili, realizzata dai cittadini per fare valere il proprio punto di vista, mediante emissione di giudizi motivati, sulle realtà rilevanti per la tutela dei diritti e per la qualità della vita. Oggetto dell'attività di valutazione sono i servizi pubblici.

La **valutazione** può essere effettuata in due modi: **in autonomia completa**, oppure può essere anche **frutto di una condivisione del processo**, nel quale ci sono partner pubblici coinvolti nelle attività con intenti precisi (*governance* e sussidiarietà). Questo ultimo aspetto apre un ventaglio di strumentazioni possibili che devono essere utilizzate.

Il processo di Valutazione Civica sperimentato dai gruppi di lavoro territoriali ha coinvolto: i referenti locali di **Cittadinanzattiva**, i **monitori civici**, nonché singoli **cittadini** che sono entrati via via nel processo e sono stati coinvolti nelle attività.

Per quanto concerne le amministrazioni, si rilevano due tipologie di impegno: in 7 casi una forte capacità di iniziativa di apertura e collaborazione mentre in altri 5 casi c'è stato un disimpegno dopo lo start up. Alcune realtà, infine, non sono mai partite.



Nei casi positivi ed operativi le amministrazioni hanno avuto, principalmente ruoli di accoglienza, sostegno, facilitazione, promozione (v. Carta Europea della Cittadinanza Attiva).

In questo tipo di processi, l'impegno delle amministrazioni è sostanzialmente quello del rispetto dei tempi e l'obbligo di fornire feedback, di dare fiducia e pari dignità ai partecipanti, attuando azioni di sostegno e facilitazione.

Elementi positivi del processo: successo delle fasi di reclutamento dei monitori, disponibilità dei cittadini alle attività progettuali, accuratezza dei materiali forniti/metodologia di semplice applicazione, le attività permettono di allargare l'osservazione (più 'occhi' che vedono, più 'oggetti' che si vedono), in alcuni casi la frequentazione favorisce la costruzione e l'estensione del rapporto con gli interlocutori pubblici, i cittadini dimostrano di saper incrociare le informazioni con gli strumenti di politica pubblica.

Fernando D'Angelo, referente regionale per, Cittadinanzattiva porta l'esperienza realizzata in Puglia (Bari, Lecce, Putignano, San Severo):



A **Bari** la sperimentazione non è partita. A **Lecce** si è registrata una grande partecipazione iniziale, anche se poi sono rimasti in pochi ad operare. A **Putignano** c'è stata un'ottima collaborazione e prospettive di sviluppo. L'amministrazione si è impegnata anche attraverso atti deliberativi e formali e tutto ciò ne testimonia lo sforzo nel processo.

A **San Severo** si è registrato un forte coinvolgimento anche di docenti e studenti che hanno partecipato all'iniziativa, innovandone alcuni strumenti e percorsi. Il **gruppo raccoglie più di 100 persone**. Sono state coinvolte persone di ogni nazionalità che assumono impegni civici, a qualunque titolo risiedano o dimorino nel territorio dell'Unione Europea e abbiano compiuto il sedicesimo anno di età. L'ampia partecipazione a San Severo è stata un elemento di grande successo del processo e ha permesso di coinvolgere attori diversi che non ci si aspettava di poter intercettare.



Fabio Pascapé, referente di Cittadinanzattiva per la regione Campania (Salerno, Sorrento, Pagani):

L'esperienza in Campania è stata un po' più difficile. È stata caratterizzata da una grande eterogeneità di soggetti e organizzazioni che poi è diventata omogeneità nelle valutazioni. In tutti e tre i casi gli spazi sono stati individuati in maniera concertata.

A Salerno c'è stato un grande interesse del Comune con una spinta personale del Sindaco.

Sorrento è stata caratterizzata da una forte interazione nell'ambito del Piano Sociale di Zona.

A Pagani la spinta è stata data da una dirigente. Qui un lutto ha colpito Cittadinanzattiva, è scomparso improvvisamente il Coordinatore dell'Assemblea Territoriale di Pagani, e il processo avviato si è bloccato. La sperimentazione realizzata a Salerno e Sorrento, pur essendo realtà molto diverse, porta a risultati molto simili.

Non si sono registrati picchi di disservizio: tutte le cose sono al loro posto ma è come se mancasse un collante, che potrebbe essere il ruolo del cittadino che può aiutare ad ottimizzare una serie di interventi che esistono nel territorio. A Salerno, non si sono rilevate situazioni eclatanti, la sensazione è che manchi una regia unitaria che curi i particolari. Sorrento sembra una città a due velocità e a due dimensioni: una per i cittadini e una per i turisti.

2.3. Le amministrazioni raccontano - testimonianze di alcuni comuni che hanno partecipato alla sperimentazione

Antonella Marascia (Segretario generale -Comune Mazara del Vallo e Salaparuta):

In entrambe i casi i monitori sono stati degli studenti universitari.

La difficoltà principale è stata quella di mantenere alta la partecipazione durante il processo (si è passati da 40 a 7 monitori partecipanti). Il punteggio di Mazara è stato pari a 2,5, quello di Salaparuta è quasi pari a 4 (in una scala da 0a 4).

Criticità rilevate del processo: la scarsa cultura della partecipazione; assenza nel territorio di referenti di Cittadinanzattiva; eccessivo presidio del processo da parte dell'amministrazione locale. L'amministrazione ha trainato il percorso ma se non c'è una diffusione del senso di responsabilità si hanno dubbi sulla possibilità di portare avanti il percorso.

Per quanto riguarda i **punti di forza** si rileva: la metodologia straordinaria; i risultati obiettivi che ha permesso di raggiungere; il fatto che sia semplice da applicare e che gli abitanti della zona monitorata facessero parte del gruppo di lavoro.



Igor Paonni, dirigente del comune di Reggio Calabria, racconta l'esperienza della propria amministrazione. La sperimentazione è stata condotta nella *V Circoscrizione di Sbarre*, che è una striscia di edificato che si estende da Nord a Sud, principalmente seguendo l'asse di Via Sbarre Centrali.

Il punteggio medio assegnato è di 2,66 (in una scala da 0a 4).

Le criticità rilevate:

- L'esperienza come valutazione ex post non rendeva giustizia di quanto fatto e non ha dato la possibilità di reindirizzare subito i servizi. Se si fosse realizzato ex ante sarebbe stato più utilizzabile nell'immediato.
- La scarsa integrazione tra valutazione e programmazione comunale.
- Lo scarso utilizzo della valutazione da parte dell'Ente.
- L'adempimento burocratico o come forma di cerimoniale legittimante

Le opportunità: praticare la valutazione è il metodo migliore per perseguire il radicamento di una cultura basata sulla verifica degli strumenti adoperati.



3. **SECONDA PARTE: IL PROCESSO PARTECIPATIVO**

Nella seconda parte del seminario si è deciso di dedicare uno spazio all'analisi partecipata della sperimentazione, con la finalità di:

- valutare in maniera condivisa ed efficace l'esperienza di Valutazione Civica realizzata;
- definire delle possibili azioni per la prosecuzione e la conclusione del processo in un'ottica di co-responsabilizzazione;
- promuovere un ruolo attivo dei soggetti coinvolti a vario titolo nel processo sperimentato.

Pertanto il processo di partecipazione ha coinvolto gli attori diretti e indiretti del processo posto in atto o che hanno un interesse per il percorso di sperimentazione:

1. **Istituzioni pubbliche:** gli enti coinvolti nella sperimentazione;
2. **Gruppi organizzati:** le associazioni coinvolte direttamente o indirettamente nella sperimentazione;
3. **Gruppi non organizzati o singoli:** cittadini.

Oltre ai risultati di "prodotto" (output in termini di ulteriori conoscenze sul tema in discussione), obiettivo di questo percorso partecipato è ottenere anche risultati di "processo" in termini di coinvolgimento e capacitazione degli attori, costruzione di capacità di sistema, attivazione di reti, ecc.

Il processo partecipativo, organizzato è stato realizzato in due sessioni di lavoro:

- La **prima** con l'obiettivo di effettuare un'analisi strategica del percorso realizzato. L'attività è consistita nella realizzazione di una SWOT partecipata, che si è articolata nella definizione e individuazione delle criticità e dei punti di forza, aggregati in modo da creare dei cluster definiti.
- La **seconda** con l'obiettivo di individuare azioni da realizzare per fare in modo che i risultati della sperimentazione siano finalizzati al miglioramento dei servizi monitorati.

3.1. **La Metodologia**

L'approccio metodologico individuato, che utilizza tecniche di visualizzazione a partire dal modello del **Metaplan**[®] come strumento semplificativo di lavoro, tiene conto sia dell'obiettivo individuato che della numerosità del gruppo.

Si tratta di una tecnica utile per affrontare e risolvere in forma condivisa specifici problemi. Essa consente, infatti, di gestire una discussione di gruppo e raccogliere, selezionare e omogeneizzare i diversi contenuti espressi dai partecipanti (esperienze, opinioni, soluzioni, domande, proposte.....). L'obiettivo della metodologia è evidenziare i punti di vista di un gruppo

di individui su un determinato tema, per arrivare ad un'analisi condivisa che consideri le affermazioni di tutti e mantenga la ricchezza delle proposte individuali. Il metodo non consente la manipolazione dei punti di vista, ma fornisce una visione sinergica e collettiva determinata dal processo di gruppo.

Per la gestione dei workshop, in ogni gruppo di lavoro sono previsti due ruoli: il **facilitatore** per la conduzione del gruppo e la gestione della metodologia e il **rapporteur** che predisponde il report dei lavori, da condividere con i partecipanti.

3.2. La SWOT partecipata

Attraverso l'analisi SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) è possibile evidenziare i punti di forza e di debolezza di un ambito tematico, per far emergere quelli che vengono ritenuti capaci di favorire, ovvero ostacolare o ritardare, il perseguimento di determinati obiettivi.

Più specificamente nell'analisi SWOT si distinguono fattori endogeni ed esogeni: la terminologia consueta distingue i **fattori endogeni** tra punti di forza (*Strengths*), e punti di debolezza (*Weaknesses*) e quelli **esogeni** tra opportunità (*Opportunities*) e minacce (*Threats*). Tra i primi si considerano tutte quelle variabili che fanno parte integrante del sistema stesso, sulle quali è possibile intervenire per perseguire obiettivi prefissati. Tra i secondi, invece, si trovano variabili esterne al sistema che però possono condizionarlo sia positivamente che negativamente. In questo ultimo caso non è possibile intervenire direttamente sul fenomeno ma è opportuno predisporre strutture di controllo che individuino gli agenti esogeni e ne analizzino l'evoluzione al fine di prevenire gli eventi negativi e sfruttare quelli positivi.

L'analisi SWOT realizzata durante il workshop si è concentrata, per motivi legati ai tempi, unicamente sui due quadranti endogeni dello schema, richiedendo ai partecipanti di esprimersi su due aspetti: *Quali punti di forza e quali criticità sulla sperimentazione per la valutazione civica della qualità urbana?*

Si riporta di seguito il risultato dell'analisi realizzata:

Sperimentazione su Valutazione Civica della Qualità Urbana

Punti di forza – Strengths (Azzurro)

Motivazione al cambiamento

Concretezza delle esperienze

Avere fornito uno **strumento** e un **metodo per la valutazione**

La metodologia usata

La metodologia facile e obiettiva

Focus sulla qualità effettiva dei servizi erogati

Metodologia e **formazione**

Novità del metodo

Estrema **semplicità** di realizzazione

Valutazione degli **obiettivi** programmatici

Informazione civica come “bene comune” e “**risorsa**” per risolvere i problemi

Maggiore consapevolezza dei problemi comuni ed esplicitazione dei quesiti

Aumento della **coscienza civica**

Mobilizzazione dei **cittadini**

Partecipazione con **regole condivise**

Valore aggiunto

Il cittadino esprime esigenze comuni

Risveglia cittadini

Partnership tra **amministrazioni** e **associazioni** di cittadini

Consapevolezza potenzialità e partecipazione

Dialogo tra cittadini e amministrazioni

Occasione di incontro tra Amministrazioni e realtà associative locali

Forma i **cittadini** che diventano **agenti di qualità**

Eterogeneità delle **esperienze** partecipate

Convinto **impegno** degli **operatori** progetto

Importante esperienza in Basilicata

Tema qualità urbana **molto sentito** (sia dai cittadini che dalle amministrazioni)

Scelta di un **problema** e **non** di una **competenza**

Disponibilità monitori

Collaborazione

Punti di debolezza – Weaknesses (Giallo)

Rilevazione parziale

Dimensioni limitate dei centri urbani considerati

Esperienza ancora troppo **sporadica**

Interpretazione diversa del **ruolo**

Effetti pratici **duraturi** progetto

Paura di non realizzare le aspettative

Dopo progetto tesoro delle informazioni

Reale impatto

Autoreferente se non porta interventi

Reale impatto

Risultati

Troppa **discrezionalità** per le Amministrazioni

Mancanza/ritardo di **feedback** dalle amministrazioni

Valutazione ex post rispetto alla programmazione

Difficoltà nel **coinvolgere** per lungo tempo le **amministrazioni**

Tempo

Tempistica

Periodo (elezioni amministrative)

Scarsa cultura nella **partecipazione** del cittadino

Frustrazione utente/cittadino

Poco coinvolgimento dei **cittadini** non monitori

Scarsa conoscenza del progetto da parte dei cittadini non coinvolti nel progetto

Poco utile se non condivisa

Non completa divulgazione

Mancata partecipazione attiva dei cittadini

Difficoltà nel **reperire** alcuni **dati** dall'amministrazione

Nella griglia alcuni **quesiti non** erano **facilmente verificabili**

Differenze territoriali e *benchmarking*

Indicatori poco rilevanti in alcuni casi

Modello organizzativo rigido in caso di crisi

Basilicata: rinnovare la mentalità dei politici locali

3.3. Principali elementi di discussione emersi sui punti di forza

Metodologia efficace. Il processo è stato molto positivo dal punto di vista della metodologia proposta ed utilizzata che consentiva di motivare, aggiungere/togliere elementi di riflessione. Infatti, anche se le griglie erano strutturate avevano comunque uno spazio di apertura che le ha rese anche sufficientemente flessibili e adattabili.

Novità del processo. La sperimentazione ha attratto e coinvolto le amministrazioni proprio perché si trattava di una novità e questo ha costituito in sé un punto di forza, a prescindere dalla qualità stessa del percorso.

Il fatto che la sperimentazione si sia attuata su un **ambito piccolo, concreto e controllabile** ha agevolato il processo. Inoltre è positivo che si possa fare una valutazione dei servizi nel territorio, utile anche per orientare la programmazione.

C'è un elemento di valore che poi è dato dalla **partecipazione**. Il cittadino esprime la sua partecipazione in tanti modi, alcuni spesso sono come contenitori (internet, social forum...) che rimangono un'area per affezionati, senza che ci sia una "permeazione" nel territorio.



Con questi strumenti invece si riesce a regolamentare il rapporto fra cittadini e amministrazione. La sperimentazione può creare un momento di incontro fra queste due parti. Anche se in questo caso il valore aggiunto è dato dal **metodo strutturato** in cui si è regolamentata la partecipazione.

In realtà **la partecipazione non è un gioco**, non può avere un valore come esercizio fine a se stesso, al contrario **deve comportare effetti, possibilità di azione sulla realtà** e su come gestire la cosa pubblica. È un elemento che crea *empowerment*, il tema è quello della concretezza e di vedere le cose che cambiano.

La partecipazione si sta diffondendo in tutte le società contemporanee ma non dobbiamo fare l'errore di paragonare i cittadini che partecipano col totale della popolazione. La proporzione andrebbe costruita piuttosto comparando i cittadini che partecipano a processi inclusivi con quelli che ad es. sono iscritti e collaborano alla vita dei partiti. In questo caso la proporzione dei cittadini che partecipano è uno a dieci.

Motivazione al cambiamento. Un processo di sperimentazione è significativo quando riesce a motivare tutti gli attori coinvolti in tutte le fasi del processo di cambiamento. In questo caso, c'è

stata una grande eterogeneità nelle esperienze partecipate che si sono realizzate. In tutte però si è rilevata una grande **disponibilità dei monitori**, sia quantitativa e sia in riferimento alla diversità del gruppo di monitori. C'è stata collaborazione, apertura a chiedere un supporto e orientamento al risultato.

Interesse del tema. Il tema scelto per questa sperimentazione è sicuramente più sentito e vicino ai cittadini rispetto alla volta sperimentazione del 2008 (in cui ci si è focalizzati sui servizi di front office dei comuni e sulle scuole); inoltre è più accessibile e ha permesso di dare un valore aggiunto al lavoro. Un elemento positivo è anche legato al fatto di aver scelto è affrontato un **problema dei cittadini non una competenza delle amministrazioni**. Si è ragionato su un argomento complesso in cui insistono necessariamente diverse competenze amministrative. Questo è già un modo per innovare la PA.

3.4. Principali elementi di discussione emersi sui punti di debolezza

Dimensioni spaziali della sperimentazione. Secondo qualcuno, le aree scelte sono molto piccole e circoscritte, per esempio alcuni centri storici, e quindi non sono tipiche di una condizione di vita ordinaria: non si tratta di dimensioni standard per esercitare la Valutazione Civica e sarebbe necessario più equilibrio per scegliere zone più "ordinarie". **Le situazioni analizzate erano atipiche.** Anche se il fatto che le dimensioni fossero limitate può aver agevolato la sperimentazione perché si è agito su un livello più vicino ai cittadini, con maggiore possibilità di coinvolgimento e fidelizzazione.

In realtà, nel progetto non esistevano indicazioni specifiche su questo aspetto e la **dimensione dell'area** su cui avviare l'azione è stata **espressione del punto di vista locale**: è stato il gruppo di sperimentazione sul territorio a scegliere la significatività dell'area.

Tempistica. Probabilmente sarebbe stato necessario avere una maggiore flessibilità perché il **tempo a disposizione** era **rigido** mentre i tempi di risposta sono stati diversi in ogni amministrazione. Inoltre, la concomitanza con le elezioni amministrative ha reso il periodo un po' infelice e compresso. Inizialmente, la preoccupazione principale era quella di non riuscire a realizzare l'attività sul territorio, invece su questo si è riuscito ad agire velocemente. Per risparmiare tempo ci si è attivati da subito sul piano pratico ma si è dedicato meno tempo alla pubblicizzazione e alla sponsorizzazione delle amministrazioni.

In alcuni territori si è perso molto **tempo per l'avvio** delle



attività, anche, in alcuni casi, per una contrapposizione fra parte politica e amministrazione locale.

Poco coinvolgimento dei cittadini monitori nelle divulgazione e promozione. Solo i cittadini direttamente coinvolti nella sperimentazione conoscevano il progetto e c'è stata poca promozione/informazione verso l'esterno. La sperimentazione prevedeva un momento iniziale e uno finale di coinvolgimento della cittadinanza, ma i tempi ristretti non hanno permesso di attuare del tutto quanto previsto. Se si fossero inseriti questi due momenti fondamentali si poteva agire su l'aspetto del coinvolgimento della cittadinanza.

Troppa discrezionalità per le amministrazioni. Il processo attivato è molto delicato e il pericolo può essere che se esiste una sola posizione interna all'amministrazione contraria, questo può fermare tutto. Si tratta di un elemento di criticità da cui partire per individuare un modello più strutturato in cui l'accordo con le amministrazioni può essere vincolante: un accordo in cui sia necessario dare indicazioni formali anche sull'utilizzo dei dati rilevati dopo la fine del processo di monitoraggio. Se non c'è una condivisione con le amministrazioni anche sull'utilizzo dei dati, il rischio è che i risultati restino inutilizzati.

Debolezza impatti/rapporto amministrazioni. L'impatto del processo è legato sia al rapporto con l'amministrazione sia anche al tempo a disposizione. È necessario fare attenzione a pensare che la mancanza di impatto sia legata al coinvolgimento dell'amministrazione altrimenti **si rischia l'autoreferenzialità** della Valutazione Civica.

Scarsa possibilità di Benchmarking. La qualità urbana varia a seconda dalla tipologia di ambiente urbano che si considera e questo ha un effetto sulla confrontabilità dei risultati. Anche se è necessario sottolineare che in questa sperimentazione non c'era l'obiettivo di fare un confronto: lo spazio civico è rappresentativo per il gruppo locale che lo ha scelto e non a fini di comparazione.

Difficoltà a reperire dati dall'amministrazione. Per alcuni dati è necessario effettuare un'osservazione diretta perché non esiste un dato univoco nelle amministrazioni. Molto spesso, infatti, le amministrazioni hanno a disposizione solo dati aggregati, da cui è difficile estrapolare le informazioni necessarie. È necessario fare un'analisi approfondita sulla facilità di rilevazione dei dati legata anche ai tempi del processo.

Modello organizzativo rigido. Non tutte le amministrazioni sono state in grado di raggiungere il livello di approfondimento che ci si era proposti. In futuro si potrebbe pensare di costruire un modello di rilevamento modulare, con un livello minimo di obiettivi che tutti possono essere in grado di raggiungere e che poi possono essere eventualmente superati dalle amministrazioni che riescono ad andare oltre.

Scarsa cultura della partecipazione del cittadino, frustrazione utente/cittadino. Il cittadino talvolta non ha fiducia in questo tipo di processi. La frustrazione è generata dal fatto di non avere risposte. Se si è coinvolti in un processo di cambiamento e non si è altrettanto coinvolti nel momento della risposta si perde fiducia. Inoltre, la valutazione diventa poco utile se non è condivisa. Uno degli obiettivi deve essere la formazione di un senso civico nei cittadini monitori. Sarebbe utile condividere il processo anche con gli altri cittadini per evitare che i risultati vengano distrutti da un cattivo senso civico che crea il disagio.

Indeterminatezza degli sviluppi. È molto importante capire **quale seguito avrà l'azione** e su questo aspetto agire per coinvolgere le persone e aumentare la partecipazione. In questo momento, manca una parte di tempo ulteriore da dedicare al progetto. Soprattutto quando si tratta di una sperimentazione bisognerebbe dedicare una fase iniziale, un tempo zero, all'impostazione del lavoro per trovare una modalità di facilitazione del processo. Il ruolo pubblico dovrebbe venire fuori in modo chiaro e riconoscibile, in alcuni casi questo non è avvenuto.

Un aspetto essenziale riguarda la **chiarezza dei risultati**. Il complesso **processo** attivato **deve necessariamente produrre degli effetti**: o produce effetti reali e cambia qualcosa nella gestione dei problemi, altrimenti è meglio che non venga avviato. Inoltre, c'è una criticità legata al fatto che se l'attività non prosegue e non si chiarisce quale seguito possa avere l'iniziativa, si può creare **sfiducia** e **frustrazione** nelle persone coinvolte.

La **Valutazione Civica non deve essere il fine** del percorso ma deve essere il mezzo, lo strumento a disposizione, per migliorare i servizi pubblici.

3.5. Domanda di discussione: *Come utilizzare i risultati della sperimentazione per migliorare i servizi delle amministrazioni?*

Si riportano di seguito i risultati della discussione relativa all'utilizzo, da parte delle amministrazioni, dei dati rilevati con la sperimentazione per migliorare i servizi:

| |
|---|
| <i>Come utilizzare i risultati della sperimentazione per migliorare i servizi delle amministrazioni?</i> |
|---|

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Incentivi per proposte di miglioramento, con gestione di budget- Partecipazione per evitare sprechi- Garantire il rispetto delle aspettative (dare feedback)- Firma di un protocollo fra amministrazioni, associazioni e cittadini- Dopo un anno si verificano i risultati |
|--|

- Le amministrazioni devono lavorare sul disegno organizzativo, sui problemi e non sulle competenze
- Lavorazione dei dati della griglia (report da divulgare)
- Inserimento nel Piano Programmatico della Valutazione Civica: come obiettivo strutturato
- Definire procedura di conclusione
- I cittadini si prendono in carico la risoluzione di alcuni problemi?
- Diffusione dei risultati e assunzione di impegni da parte di tutti i partner di progetto
- Eventuale coinvolgimento ANCI?
- Laboratori permanenti di cittadini con verifica periodica, di confronto con le amministrazioni
- Dialogo
- Intervento volontario di tecnici a supporto dell'amministrazione

La partecipazione è sempre una domanda di **incentivi concreti** e di soldi: in Inghilterra si trasferisce l'1% del bilancio dei comuni ai quartieri, dando così ai cittadini la possibilità di fornire proposte di miglioramento. In Italia il comma 461 della finanziaria 2007 prevede il finanziamento di attività di partecipazione ed in tal senso, bisogna anche ragionare su un valore economico della partecipazione.

Inoltre, se parliamo di analisi di problemi complessi che richiedono diverse competenze amministrative bisognerebbe anche ragionare **sull'assetto organizzativo delle amministrazioni**, che non sono strutturate adeguatamente per gestire politiche integrate.

Un elemento essenziale che si dovrebbe sempre avere in questo tipo di processi è la **garanzia del rispetto delle aspettative**, in modo da non perdere la fiducia dei cittadini coinvolti.

L'amministrazione dovrebbe sempre dare un **feedback sulle iniziative** realizzate: nel nostro caso questo può già essere fatto con una prima lavorazione della griglia. Si potrebbe produrre un primo **report da divulgare** nel territorio che abbia l'obiettivo di restituire il lavoro fatto e di informare e promuovere il processo con chi non è stato coinvolto fino ad ora.

Se si mettono in piedi processi di questo tipo non si può non richiedere che l'amministrazione dia una risposta: il feedback è il riscontro minimo ma si sottolinea che se, attraverso il processo, l'amministrazione raccoglie una segnalazione di un disservizio o di un malfunzionamento poi **deve** far **seguire un'azione concreta**. Per fare in modo che questo accada si possono individuare dei prerequisiti senza i quali il processo non può essere avviato. Per es. la **firma di**

un **protocollo** da parte delle amministrazioni e dei cittadini, in cui ognuno prende un impegno preciso, e **dopo un anno** si **verifica** cosa è successo.

Un ente locale potrebbe insistere perché la **partecipazione** venga prevista come **obiettivo strategico nella filiera della programmazione**. Se la si prevede nel piano dettagliato degli obiettivi si può direttamente intervenire quando il consiglio comunale approva il bilancio e si possono predisporre strumenti finanziari a supporto.

L'elemento critico è che anche se molte iniziative prevedono a monte il fatto che l'amministrazione sia pronta a prendere in considerazione i risultati del processo partecipativo, in quelle situazioni critiche in cui le amministrazioni non sono disposte a farlo allora i cittadini dovrebbero quasi assumere su di sé la responsabilità di agire.

La **seconda parte** di questa **sperimentazione** dovrebbe consistere nel tornare presso le amministrazioni coinvolte per la **diffusione dei risultati e l'assunzione di impegni precisi**. Ciò è essenziale per dare un segnale forte, se l'informazione è diffusa ci sarebbe un elemento di censura pubblica se poi le amministrazioni non facessero seguito agli impegni assunti. Per quanto riguarda **l'area di servizi**, i **cittadini** possono avere un **ruolo molto attivo** e organizzare anche momenti di verifica periodica.

La conclusione del processo può essere un **dialogo a supporto dell'amministrazione**, per il miglioramento dei servizi.

Il processo è stato molto rilevante anche per la **coscienza** che alcuni **cittadini** hanno assunto nel monitorare il territorio.



4. CHIUSURA DEI LAVORI

ALESSIO TERZI - *Cittadinanzattiva*



Non ho in mente un'organizzazione che applichi regolarmente amministrazione e controllo: regolazione e controllo costituiscono il momento in cui o si produce un minimo di retroazione, non solo civica, perché si fa valutazione o non si fa mai nulla. Bisogna ragionare per capire come la valutazione civica possa stimolare, regolare.

Quando si chiude la valutazione con le metodologie di qualità è necessario poi individuare delle azioni correttive, che sono quelle che si introducono nel sistema per evitare che si riproducano gli stessi errori rilevati.

È necessario realizzare azioni correttive, che sono lo strumento con cui le retroazioni diventano concrete. Teoricamente questo dovrebbero farlo i valutatori civici. Se si tenta di tradurre questi elementi in esempi concreti potremmo pensare, ad es., a fare le carte dei servizi dove non esistono o individuare delle azioni che permettano all'amministrazione di prendere una posizione.

Nella chiusura di questo processo proviamo a dare indicazioni concrete, in modo che i report finali diano degli elementi utili ai gruppi locali e permettano di fare un passo avanti. Allo stesso tempo è necessario avere la consapevolezza che le amministrazioni non sono abituate a recepire questi stimoli.

ANGELO TANESE – *Agenzia di Valutazione Civica*



Il livello di maturità di Cittadinanzattiva in Italia è un patrimonio importante, non comune al livello europeo. Un aspetto fondamentale che ci porta a realizzare attività così evolute è dovuto anche alla consapevolezza esistente nelle amministrazioni pubbliche. Ciò che facciamo si costruisce soprattutto a livello locale, che è il contesto più adatto dove testare gli strumenti proposti.

Un elemento di attenzione può riguardare l'asimmetria di percezione: i cittadini che pensano di aver fatto una cosa importante, di fronte ad amministrazioni che potrebbero anche non essersene accorte. In tal senso, un approccio più modesto al tema è ciò che ci può salvare, a patto che sia **costruttivo**.

Un'ultima osservazione importante riguarda le amministrazioni. Nel processo di sperimentazione analizzato forse sono troppo sullo sfondo. È evidente che i cittadini dovessero essere in primo piano ma l'amministrazione e i servizi delle amministrazioni sono molto importanti, ci sono professionisti e sistemi di gestione complessi che dovrebbero essere coinvolti in maniera più forte.

GIOVANNI MORO – *Fondaca*



Due punti sulla sperimentazione effettuata:

- In questa sperimentazione sono stati coniugati il **ruolo dei cittadini come individui e come organizzazioni**. Si è realizzata un'esperienza molto interessante di integrazione.
- C'è un problema che è emerso e che riguarda i **rapporti critici fra la parte politica e la parte amministrativa**. Spesso fra i due livelli non c'è accordo. Il cittadino ha quattro volte più rapporti con l'amministrazione che con la parte politica e questo è un problema.

Il valore che abbiamo realizzato dovrebbe favorire la **possibilità di generalizzare una modalità di partecipazione** dei cittadini che sia **in grado di superare i problemi della democrazia partecipativa**.

Infatti, i modelli di democrazia partecipativa talvolta tendono a pensare a cittadini che non esistono e sono le amministrazioni che hanno un ruolo di regia forte. Questi esempi, che si concentrano solo su politiche pubbliche, spesso soffrono di egocentrismo istituzionale. **L'indicatore di successo di un processo partecipato è l'esito**, cosa accade nella realtà: **questo distingue i processi che funzionano da quelli che non funzionano**. Faccio 2 esempi: la legge sulla partecipazione della Regione Toscana è entrata in vigore da qualche anno, ma se andiamo a vedere, dei 40 progetti presentati, 39 sono proposti dalle amministrazioni. Nell'80% dei casi al processo non fa seguito un esito o, se gli esiti ci sono, sono stati stravolti.

Nel caso invece della Gronda di Genova, si è avuto un esito positivo e la partecipazione dei diversi attori alla definizione del tracciato del nuovo tratto di autostrada ha portato alla costruzione di una soluzione innovativa (non contemplata inizialmente nelle proposte dell'amministrazione) e condivisa.

L'esito è sempre un indicatore della serietà di un processo partecipativo.

I PARTECIPANTI ALL'INCONTRO

| | Partecipante | Ente |
|----|---------------------------|--|
| 1 | Raffaella Biferale | INPS |
| 2 | Emma Amiconi | Strategie srl |
| 3 | Sabina Bellotti | Dipartimento della Funzione Pubblica |
| 4 | Rosanna Bilotti | Ministero Pubblica Istruzione - Direzione didattica st. 5° circolo |
| 5 | Maria Michela Bitondo | Movimento Difesa del Cittadino |
| 6 | Mariano Bottaccio | CNCA |
| 7 | Stefano Caposiena | Cittadinanzattiva |
| 8 | Sonja Cappello | Dipartimento della Funzione Pubblica |
| 9 | Teresa Caruso | Cittadinanzattiva Tribunale dei diritti del malato |
| 10 | Francesco Ceci | Comune di Napoli |
| 11 | Claudia Ciriello | Cittadinanzattiva |
| 12 | Alessandra Cornero | Formez PA |
| 13 | Massimo D'Amico | Comune di San Severo |
| 14 | Fernando Antonio D'Angelo | Cittadinanzattiva Puglia |
| 15 | Francesco D'Angelo | Cittadinanzattiva |
| 16 | Emiliano Di Filippo | Formez PA |

| | | |
|----|-------------------------|---|
| 17 | Angelo Fanelli | INAIL - MOVI |
| 18 | Vittorino Ferla | Cittadinanzattiva |
| 19 | Lorenzo Fioramonti | Formez PA |
| 20 | Paola Franceschetti | Formez PA |
| 21 | Diego Galli | Radio Radicale |
| 22 | Felice Giuliani | Cittadinanzattiva Puglia |
| 23 | Giuseppe Greco | Cittadinanzattiva |
| 24 | Davide Grilletto | Cittadinanzattiva Calabria |
| 25 | Anna Lattanzi | Formez PA |
| 26 | Elke Loeffler | Governance International |
| 27 | Antonella Marascia | Comune di Mazara del Vallo e Comune di Salaparuta |
| 28 | Laura Massoli | Dipartimento della Funzione Pubblica |
| 29 | Lucia Mazzuca | Fondaca |
| 30 | Maria Rosaria Micheloni | MIUR |
| 31 | Giovanni Moro | FONDACA |
| 32 | Kwame Francis Oppong | Cittadinanzattiva |
| 33 | Igor Paonni | Comune di Reggio Calabria |

| | | |
|----|---------------------|--|
| 34 | Fabio Pascapè | Cittadinanzattiva Campania |
| 35 | Paola Pellegrino | Dipartimento della Funzione Pubblica |
| 36 | Elisabetta Pesarin | INPS Area "Qualità e Customer Satisfaction" |
| 37 | Ercole Pierosara | INPS Area "Qualità e Customer Satisfaction" |
| 38 | Asnora Porcaro | Comune di Lamezia Terme |
| 39 | Alessandra Sinopoli | Dipartimento della Funzione Pubblica |
| 40 | Nadia Tamasi | Ministero per i beni e le attività culturali |
| 41 | Angelo Tanese | Cittadinanzattiva |
| 42 | Alessio Terzi | Cittadinanzattiva |
| 43 | Irene Torrente | Formez PA |
| 44 | Tiziana Toto | Cittadinanzattiva |
| 45 | Gabriele Ugolini | Comune di Roma |
| 46 | Giuseppe Ugolini | A USL Roma C |
| 47 | Mariano Votta | Cittadinanzattiva |