



VALUTAZIONE CIVICA E QUALITA' URBANA

**Pratiche e relazioni nel territorio:
soggetti, strumenti, processi**

Relazione finale a cura di Cittadinanzattiva

PREMESSA GENERALE¹

La valutazione civica può essere definita 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 l'emissione di giudizi motivati sulle realtà rilevanti per la tutela dei diritti e per la qualità della vita.

Il ciclo essenziale della valutazione prevede, in estrema sintesi, tre fasi: la raccolta dei dati (di primo e secondo grado); l'elaborazione delle informazioni; la emissione dei giudizi.

Il punto di vista civico è: il punto specifico di osservazione della realtà (standpoint); la capacità di elaborare le preoccupazioni e le priorità dei cittadini che possono essere sovrapposte a leggi e documenti di policy (interpretazione); la capacità di fare valere i propri giudizi nelle sedi opportune (rappresentanza).

Il processo della valutazione civica può avere due modalità di conduzione.

Nel primo caso si può parlare di 'autonomia completa': la valutazione viene condotta in tutte le fasi solo dalla cittadinanza attiva (è il caso 'storico' della Campagna 'Ospedale sicuro'). Nel secondo caso si può parlare di 'partnership': il ciclo della valutazione viene condotto, in tutto o in parte, con forme preventivamente condivise con un interlocutore che dovrebbe assumere impegni precisi. La seconda modalità di conduzione sta dentro il 'paradigma sussidiario' introdotto con l'art.118, ultimo comma della Costituzione, che funziona proprio come griglia interpretativa e strumento d'azione.

Proprio con questa modalità di conduzione è stato realizzato il progetto sulla valutazione civica della qualità urbana (anno 2010), promosso dal Dipartimento della Funzione pubblica con la collaborazione del Formez e di Cittadinanzattiva.

Nel paradigma sussidiario rientrano, dunque: i cittadini - singoli e associati - che hanno partecipato al progetto con le loro autonome iniziative di valutazione; le amministrazioni pubbliche che hanno aderito all'appello e promosso il monitoraggio, offrendo le loro attività sussidiarie; la qualità urbana intesa non soltanto come oggetto dell'osservazione, ma come bene comune che rientra nella nozione di interesse generale; la valutazione civica dei servizi pubblici locali che rientra nel novero delle attività di interesse generale che possono essere svolte dai cittadini e che fanno parte di quella nuova *governance* che si basa sulla cooperazione tra soggetti civili e soggetti istituzionali.

Il progetto è stato condotto in quattro regioni (Puglia, Sicilia, Campania e Calabria) e nei seguenti comuni: San Severo, Putignano, Lecce, Lamezia Terme, Vibo Valentia, Reggio Calabria, Sorrento, Salerno, Mazara del Vallo, Salaparuta, Siracusa.

OBIETTIVI DI QUESTA RELAZIONE

Tra gli obiettivi di questa relazione si vogliono sottolineare i seguenti:

1. focalizzare l'attenzione su due punti principali:

¹ Questo documento è stato realizzato sulla base dei report presentati dai referenti locali di Cittadinanzattiva ai quali si rimanda per ulteriori approfondimenti. I testi dei report sono da considerare come allegati di questa relazione conclusiva insieme con la relazione sulla prima fase del progetto, dedicata alle attività di formazione, già trasmessa a primo consuntivo. Il testo è stato redatto da Vittorino Ferla, responsabile delle Relazioni Istituzionali di Cittadinanzattiva e project manager del progetto. Si ringraziano per la consulenza Alessio Terzi, presidente nazionale di Cittadinanzattiva, e tutti i referenti locali coinvolti nella sperimentazione. Si ringraziano per la collaborazione il Dipartimento della Funzione Pubblica e il Formez.

- a. i processi partecipativi che hanno riguardato il coinvolgimento delle organizzazioni civiche che hanno promosso l'iniziativa o che vi hanno aderito (in particolare, Cittadinanzattiva) e dei cittadini che, in qualità di monitori nel territorio, hanno osservato la realtà locale e raccolto le informazioni necessarie per la realizzazione del progetto;
 - b. le relazioni di partnership che si sono stabilite tra le amministrazioni pubbliche locali e i cittadini (sia in quanto monitori che attivatori del processo);
2. tentare di rimettere ordine nelle informazioni che provengono dalle diverse esperienze territoriali per comprenderne le linee di tendenza, gli insegnamenti e le caratteristiche comuni;
 3. produrre alcune ipotesi interpretative che possano aiutare a collocare le informazioni in un quadro di sistema utile per le iniziative future;
 4. segnalare successi e criticità della sperimentazione;
 5. formulare osservazioni e attese.

IL PERCORSO NEL TERRITORIO

Lo svolgimento delle operazioni ha seguito, generalmente, queste fasi di sviluppo.

1.

La prima fase si è concentrata sulla *selezione* e la *formazione* dei monitori.

Durante questa prima fase sono state concepite modalità di comunicazione del progetto differenziate. In molti casi, le amministrazioni comunali hanno pubblicato dei bandi rivolti alla cittadinanza e hanno utilizzato il sito internet del Comune per diffondere l'iniziativa.

Si registra anche, come nel caso del Comune di Lecce, un'attività di comunicazione più complessa con la predisposizione di una conferenza stampa con i giornalisti e di lanci per i media.

In altri, allo stesso tempo, occorre segnalare una maggiore timidezza nella convocazione dei cittadini: nel caso di Salerno, per esempio, l'amministrazione comunale ha espresso timori per un'adesione molto nutrita da parte dei cittadini con il rischio di non riuscire più a controllare e guidare la sperimentazione. Sono state predisposte – specie laddove sono mancate forme di comunicazione ufficiali – modalità di coinvolgimento informali tramite il passaparola tra le stesse organizzazioni e i cittadini. In questa attività il lavoro di Cittadinanzattiva è stato molto importante.

La formazione dei referenti civici e dei cittadini monitori è stata condotta tramite la realizzazione di quattro seminari organizzati dai referenti locali di Cittadinanzattiva a Lamezia Terme, Salerno, Palermo, Bari. Le attività di formazione sono state condotte da esperti e consulenti del Dipartimento della Funzione Pubblica, del Foromez e di Cittadinanzattiva. Per una più dettagliata illustrazione di queste attività si rimanda alla relazione ad hoc già consegnata precedentemente.

2.

Nella seconda fase è stata preparata e condotta l'attività di rilevazione.

In primo luogo, i referenti locali di Cittadinanzattiva hanno svolto una pianificazione del lavoro a livello locale con i monitori attraverso riunioni preparatorie, attività di formazione e di trasformazione di informazioni a livello locale.

In alcuni casi, vi è stato un diretto coinvolgimento dei referenti delle amministrazioni in queste attività (nel caso di Mazara e Salaparuta il processo è stato condotto direttamente dal locale segretario comunale).

Il passaggio successivo ha contemplato la definizione e selezione delle aree da monitorare di concerto con le amministrazioni (la selezione è stata compiuta sulla base dei criteri forniti dagli strumenti operativi realizzati ad hoc).

Infine, l'attività di vera e propria raccolta dei dati.

La raccolta dei dati diretti è stata realizzata con modalità differenziate, legate alla quantità di cittadini monitori partecipanti e alle caratteristiche della zona urbana monitorata: in alcuni casi si sono creati gruppi diversi di monitori per le varie aree (per esempio a Siracusa), in altri casi sono state distinte rilevazioni diurne e notturne a seconda al momento in cui esse venivano svolte (per esempio a Reggio Calabria).

La raccolta dei dati indiretti prevedeva la collaborazione delle amministrazioni locali: in questo caso, si devono segnalare diversi ritardi e difficoltà ed alcuni comuni non hanno mai fornito le informazioni richieste.

3.

Il terzo passaggio riguarda l'elaborazione delle informazioni raccolte, con la predisposizione di relazioni finali e la definizione delle azioni di miglioramento d'intesa con le amministrazioni pubbliche.

Quasi tutte le realtà monitorate hanno poi prodotto i report conclusivi e comunque hanno fornito i materiali informativi necessari per realizzare un'analisi dei dati complessiva.

Viceversa, probabilmente a causa della compressione dei tempi determinata dai vincoli del progetto, la condivisione dei risultati con le amministrazioni locali non è stata ancora realizzata (salvo in quei casi come per esempio Lamezia, Mazara e Salaparuta in cui il ruolo dei referenti amministrativi è stato decisivo).

Bisognerà pertanto riprendere la prosecuzione del progetto da qui, riprogrammando una fase – cruciale per assicurare l'impatto della valutazione civica – di confronto e condivisione tra cittadini e istituzioni per la predisposizione di interventi per risolvere le situazioni di criticità segnalate dal monitoraggio.

4.

L'ultima fase è quella relativa alla presentazione e valutazione dei risultati. A questo scopo è stato svolto a Roma, il 5 luglio 2010, un seminario nazionale di approfondimento molto utile e interessante per il quale si rimanda alla relazione delle esperte del Formez.

Per gli stessi motivi del punto precedente, invece, è ancora tutta da realizzare la comunicazione e la diffusione dei risultati nel territorio. Questa fase sarà oggetto di un'attenzione specifica nella seconda metà dell'anno.

IL COINVOLGIMENTO DEI CITTADINI

Il programma ha visto impegnati nel territorio i soggetti di seguito elencati.

- I referenti locali e le assemblee territoriali di Cittadinanzattiva.

Il loro ruolo era quello di animare le attività, coordinare le operazioni e le risorse, dialogare con le amministrazioni. Il loro contributo è stato determinante sia per dare organicità e sistematicità alle diverse fasi e azioni, sia per il contributo di competenza ed esperienza maturato in passato nel campo della valutazione civica.

- I monitori civici.

Selezionati tramite bandi pubblici o coinvolgimento diretto, i cittadini hanno risposto in maniera soddisfacente all'appello. Si è registrata complessivamente una buona adesione all'invito e anche una certa costanza nella partecipazione (hanno realizzato il monitoraggio, in media, almeno due cittadini ogni tre che avevano aderito al bando iniziale). Da segnalare anche una buona varietà anagrafica complessiva (con la partecipazione di persone che vanno dai 25 anni alla fascia dei sessantenni) ed una buona diversità professionale (per la presenza di studenti, professionisti, impiegati, pensionati). Infine, molto interessante pare il dato sull'interesse dei giovani che hanno partecipato numerosi.

I cittadini monitori hanno manifestato alcune aspettative comuni e ricorrenti:

- la rivendicazione di un 'ruolo', sia come titolari di diritti nei rapporti con le amministrazioni pubbliche, sia come detentori di poteri e responsabilità da esercitare nello spazio pubblico;
- la condivisione di finalità generali, sia come volontà di incidere nelle scelte delle amministrazioni locali, sia come coerenza con gli obiettivi del progetto in corso;
- il desiderio di concretezza manifestato da tutti i partecipanti, legato ad un esercizio della cittadinanza che non si gioca soltanto nelle arene della discussione pubblica ma che comporta degli effetti nella realtà della vita quotidiana e che può trasformare regole, indirizzi, comportamenti.

- Singoli cittadini comuni.

Nel corso delle attività di rilevazione, i monitori sono stati avvicinati da cittadini interessati, curiosi di comprendere che cosa stesse accadendo. I cittadini, dunque, in molte circostanze, hanno richiesto informazioni sulle attività in corso, hanno fornito segnalazioni relative alle zone monitorate, hanno partecipato alle azioni di monitoraggio e hanno condiviso, in generale, le altre attività.

- Le altre realtà della società civile (intesa in senso generale).

Nel corso del progetto, i gruppi di monitoraggio sono riuscite in molte circostanze a coinvolgere altri soggetti della società civile o della cittadinanza organizzata. Solo per fare alcuni esempi:

- a San Severo, sono state coinvolte le organizzazioni civiche impegnate nel Forum di Agenda 21, alcune associazioni di malati cronici, ma anche studenti e professori delle scuole medie superiori;
- a Sicuracusa, le informazioni sono state raccolte con la partecipazione di associazioni di cittadini e di comitati civici locali;

- in alcune realtà, come Reggio Calabria, sono state tenute riunioni nelle parrocchie, con il coinvolgimento della comunità ecclesiale locale;
- alcune amministrazioni comunali (Lecce, Mazara) hanno coinvolto nelle attività i giovani del servizio civile.

Si può affermare, in conclusione, che il livello di coinvolgimento dei cittadini, anche al di là delle fasi specifiche e preordinate del progetto, è stato assai soddisfacente.

LE AZIONI CIVICHE

E' molto interessante osservare che le attività realizzate nel corso del progetto non si limitano a quelle espressamente previste dalle guide operative né alle sole operazioni strettamente connesse alla valutazione civica. Nel corso del progetto i cittadini hanno condotto diverse altre azioni - soltanto apparentemente collaterali - che fanno parte di una batteria di tecnologie di tutela tipiche dell'attivismo civico. Tra queste si possono segnalare:

- ovviamente le attività di monitoraggio previste dalla stessa metodologia in uso. Si tratta, in tal caso, di attività che concernono una delle tecnologie di tutela dell'azione diretta;
- sono state poi realizzate azioni volte alla mobilitazione delle risorse. Per esempio: l'addestramento e il reclutamento dei cittadini condotti in tutte le sedi toccate dal progetto, la formazione partecipata a livello locale, la raccolta di firme nelle situazioni in cui i cittadini hanno collegato alla valutazione altre iniziative specifiche (è il caso di Siracusa), il coinvolgimento di altre esperienze associative impegnate per la tutela della comunità territoriale (San Severo), l'uso civico di internet per informare e mobilitare (come nel caso della pagina facebook aperta dall'assemblea territoriale di Cittadinanzattiva Siracusa);
- sono state poste in essere azioni di interlocuzione nella generalità dei comuni coinvolti nel progetto (realizzando in alcuni casi accordi con le istituzioni e partnership);
- altre attività realizzate ricadono nel capitolo delle tecnologie di attivazione delle istituzioni: attività di lobbying, condivisione di conoscenze e di strumenti, ecc.
- in alcuni casi sono state adottate strategie di comunicazione nelle diverse fasi del processo: sensibilizzazione e start up (nel caso di Lecce), monitoraggio realizzato con riproduzioni fotografiche e video (come nel caso di San Severo), ecc.

LA PARTECIPAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Le amministrazioni pubbliche hanno partecipato alla sperimentazione a titolo volontario. E' possibile distinguere modalità diverse di partecipazione.

Un primo gruppo di amministrazioni locali (in tutto 7) hanno mostrato una forte capacità di iniziativa, di apertura e collaborazione. In tali casi, l'amministrazione locale ha ben favorito i processi di partnership, dimostrando attenzione e disponibilità, mettendo in campo risorse di vario tipo, accettando il confronto e il dialogo. In certi contesti, l'amministrazione locale ha avuto perfino un ruolo di traino, supplendo anche ad una minore partecipazione dei cittadini. In diversi casi, i soggetti pubblici hanno avviato le premesse per assumere una serie di impegni per il futuro.

Un secondo gruppo di amministrazioni locali hanno invece compiuto una retromarcia rispetto agli impegni iniziali. Si registrano infatti almeno 5 casi di 'disimpegno' dopo lo start up del progetto. In queste situazioni si è verificata almeno una delle seguenti condizioni: o è mancata, in generale, la condivisione del processo oppure, in particolare, è mancata la tempestività della raccolta dei dati o addirittura le informazioni non sono state trasmesse.

Un terzo gruppo di amministrazioni (3 in tutto), infine, pur avendo dato una disponibilità di massima, non hanno mai fornito il loro sostegno né si sono attivate per quanto di competenza. Di conseguenza, il progetto non è riuscito a svilupparsi.

LA TIPOLOGIA DELLE AZIONI AMMINISTRATIVE

Se si legge la sperimentazione condotta attraverso il filtro interpretativo della sussidiarietà orizzontale (art.118, ultimo comma della Costituzione) e, per la precisione, alla luce degli obblighi delle istituzioni pubbliche di 'favorire' l'autonoma iniziativa dei cittadini, è possibile suggerire una prima tipologia dei comportamenti attivi (e positivi) delle amministrazioni locali.

1. Azioni di 'accoglienza'

Queste attività prevedono l'apertura dell'amministrazione pubblica al contributo dei cittadini attraverso l'offerta di spazi e di strumenti, valorizzazione delle azioni e delle informazioni civiche. Tra queste attività si possono individuare diversi esempi: l'offerta di una sede - presso edifici comunali o comunque di proprietà dell'amministrazione - per lo svolgimento delle riunioni; l'uso del sito internet per la diffusione dei bandi (caso di Lecce); raccolta e l'uso dei risultati finali (Lamezia, Sorrento).

2. Azioni di 'sostegno'

Con queste attività la PA mette a disposizione dei cittadini, e delle iniziative che essi svolgono nell'interesse generale, le proprie risorse (umane, tecniche e finanziarie). Tra queste attività si possono segnalare: la copertura delle spese di stampa dei materiali di comunicazione del progetto (Reggio Calabria, Lecce, Siracusa), la formulazione di delibere formali che riconoscono e legittimano le attività progettuali (Putignano), ecc.

3. Azioni di 'facilitazione'

Tra queste attività si possono considerare tutti quei comportamenti che possono mettere i cittadini attivi nelle condizioni di svolgere meglio e rapidamente le proprie iniziative, senza incontrare i tradizionali ostacoli e barriere burocratici. Pertanto, è possibile indicare in questo contesto: l'erogazione delle informazioni indirette previste dal progetto (San Severo, Sorrento, Mazara e Salaparuta), la velocizzazione di procedure e contatti (San Severo, Lamezia), la tempestività dei feedback (Putignano), ecc.

4. Azioni di 'promozione'

Queste attività sono espressamente dirette allo sviluppo di iniziative civiche per l'interesse generale e la 'forma tipica' è quella del bando. Questa situazione si rileva in tutti quei

comuni che hanno favorito e promosso il lancio del progetto e il coinvolgimento della cittadinanza.

LA CARTA EUROPEA DELLA CITTADINANZA ATTIVA: UNA BUSSOLA

Alla luce di queste osservazioni e allo scopo di regolare in forma volontaria le partnership tra cittadini e amministrazioni si suggerisce la diffusione e l'utilizzo della Carta europea della cittadinanza attiva. Promossa nel 2006 dalle organizzazioni civiche europee che fanno riferimento ad Active Citizenship Network (ACN, la rete europea di Cittadinanzattiva) insieme alla Fondazione per la cittadinanza attiva (FONDACA), la Carta stabilisce diritti e doveri delle organizzazioni civiche che partecipano ai processi decisionali relativi alle politiche pubbliche. Lo scopo era quello di sviluppare il concetto di "Partecipazione civica", menzionato nella Costituzione europea (art. 47 e art. 72, parte seconda), ma poi non ben approfondito.

La Carta contiene una parte dedicata ai diritti di partecipazione civica (diritto di intervento, diritto di svolgere attività di prevenzione, diritto di consultazione, diritto di accesso, diritto di valutazione, diritto ad una interlocuzione qualificata). Tra questi, ci pare opportuno segnalare in quanto strettamente connessi al progetto in questione, i seguenti:

1. Il diritto di accesso

Grazie a questo diritto le organizzazioni autonome dei cittadini possono accedere a tutte le fonti di informazione e documentazione e sono autorizzate ad accedere agli spazi in cui sono in gioco i diritti dei cittadini, i beni comuni e/o l'interesse generale, per verificarne il rispetto e l'effettivo conseguimento. Per parte loro, le istituzioni pubbliche devono facilitare l'accesso alle informazioni e alla documentazione; devono fornire dati efficaci, chiari ed esaustivi su norme, programmi e altre misure politiche, esponendoli in un linguaggio comprensibile a tutti gli *stakeholder* interessati; devono rendere le informazioni accessibili attraverso diversi canali di comunicazione e nel più breve tempo possibile; devono facilitare l'accesso e la libera circolazione delle organizzazioni civiche nei luoghi pubblici.

2. Il diritto di valutazione

Le organizzazioni civiche hanno il diritto di comunicare pubblicamente la loro valutazione delle attività svolte dagli attori pubblici e privati in merito al conseguimento del bene comune e/o dell'interesse generale, nonché al rispetto dei diritti dei cittadini e, a questo scopo, hanno il diritto di essere coinvolte nelle procedure e negli organi di valutazione. Le istituzioni pubbliche per parte loro devono coinvolgere le organizzazioni civiche nel processo di valutazione, creando e usando strumenti partecipativi di valutazione e monitoraggio. A questo scopo, è necessario che i procedimenti di valutazione siano trasparenti e formalizzati, e il metodo di valutazione definito in modo chiaro.

3. Il diritto ad un'interlocuzione qualificata

Nei loro rapporti con le istituzioni pubbliche, le organizzazioni civiche hanno il diritto di dialogare e collaborare con pubblici ufficiali o rappresentanti di istituzioni adeguatamente qualificati. Le istituzioni pubbliche devono assicurarsi che i rappresentanti e i pubblici dipendenti che si occupano delle questioni riguardanti i cittadini siano in numero sufficiente per trattare le richieste dei cittadini e risultino chiaramente identificabili e accessibili. Per soddisfare tale esigenza, le istituzioni pubbliche devono promuovere attività di formazione e aggiornamento periodico e devono garantire una continuità di relazioni, anche quando i loro rappresentanti e pubblici dipendenti vengono destinati a un ruolo diverso.

La Carta contiene poi una parte dedicata espressamente agli obblighi delle amministrazioni. Questi sono:

1. Rispetto dei tempi e obbligo di fornire un feedback

Le istituzioni pubbliche devono rispettare i tempi delle organizzazioni autonome dei cittadini adottando procedure semplici e veloci e devono fornire risposte tempestive agli input e motivare le loro risposte in maniera adeguata.

2. Fiducia e pari dignità

Le istituzioni pubbliche devono gestire le relazioni con le organizzazioni civiche sulla base della fiducia, della pari dignità e del principio della non-discriminazione.

3. Misure di sostegno e di facilitazione

Per promuovere e sostenere lo sviluppo di attività civiche, le istituzioni pubbliche devono accordare sgravi fiscali alle organizzazioni civiche, contribuire alle loro spese e facilitare il loro accesso alle risorse logistiche.

QUESTIONI EMERGENTI

Nel corso del progetto sono emerse alcune importanti questioni che abbiamo raccolto in tre 'dimensioni': relazionale, spaziale, temporale.

•Dimensione relazionale:

In questa dimensione si segnalano le questioni della legittimazione delle organizzazioni civiche presso le istituzioni e della loro pari dignità con le amministrazioni pubbliche. Il progetto sulla valutazione civica della qualità urbana ha rappresentato certamente una occasione per migliorare e rafforzare questo rapporto, anche se si registrano ancora ritardi nel cammino verso un pieno riconoscimento. L'altro tema è quello del confronto dei punti di vista civico e amministrativo e il percorso di reciproca conoscenza tra soggetti civili e soggetti istituzionali che certamente rappresentano il valore aggiunto di esperienze come quella di cui si scrive. Nei processi di valutazione civica si mettono in comune competenze ed informazioni da parte di tutti i soggetti coinvolti e questo permette di trasformare le mentalità e di accrescere le conoscenze.

•Dimensione spaziale:

In questa dimensione si colloca il rapporto tra le competenze civiche e le virtù del localismo. Nelle diverse realtà monitorate è emerso con chiarezza che il radicamento dei cittadini nel proprio territorio è un fattore di successo del monitoraggio proprio perché i cittadini residenti o utenti conoscono bene i luoghi in cui si muovono e sono in grado di osservare la realtà alla luce di un consolidato di conoscenze ed esperienze precedenti. Questo si coglie, per esempio, nelle relazioni di Putignano, San Severo e Lecce. Inoltre, va rilevato il gap che esiste tra città grandi e città piccole. Occorre riconoscere che le dimensioni di scala via via che aumentano rendono più complesse per i cittadini certe operazioni di monitoraggio del territorio. Allo stesso tempo, nelle grandi città operano strutture amministrative più rigide e burocratiche e questo può trasformarsi in molti casi in evidenti casi di ostacoli all'accesso, di mancanza di dialogo e di distanza dalle richieste dei cittadini. Non è un caso che le difficoltà più importanti si siano riscontrate in capoluoghi come Bari o Salerno.

•Dimensione temporale:

In questa dimensione si gioca una delle 'sfide' più interessanti nel rapporto tra amministrazioni e cittadini: la questione 'tempo'. La considerazione – apparentemente banale – rappresenta un dato cruciale della difficoltà concreta di relazione. I tempi della PA e i tempi dei cittadini sono molto difficili da conciliare. Questo può diventare un ostacolo per la convocazione di una riunione, per il reperimento delle sedi, per l'offerta di disponibilità e di collaborazione. Su questo punto occorre individuare modalità plastiche di organizzazione del tempo per mettere tutti i soggetti nelle condizioni di partecipare ai processi. L'altra declinazione della questione tempo riguarda la quantità di tempo necessario per la condivisione dei processi. La partecipazione dei cittadini al policy making complessivamente è un processo a somma positiva, ma può richiedere in alcuni casi un investimento di tempo abbastanza considerevole. Questa sperimentazione ci ha confermato che le attività di monitoraggio in senso stretto si svolgono in tempi abbastanza rapidi. Viceversa, le altre azioni – basti pensare a tutte le attività di interlocuzione con le amministrazioni lente a reagire, la condivisione tra i diversi soggetti delle aree da monitorare, la raccolta delle informazioni di secondo grado da parte degli uffici comunali, per non parlare della condivisione dei giudizi finali e delle conseguenti azioni di miglioramento - richiedono normalmente tempi molto più lunghi. In conclusione, si potrebbe a buon titolo affermare che il tempo è una delle 'risorse' più rilevanti nei processi di partecipazione.

GLI ELEMENTI POSITIVI DELLA SPERIMENTAZIONE

Le informazioni raccolte sulla sperimentazione evidenziano molti elementi positivi, anche sotto il profilo della partecipazione civica. Tra questi si possono segnalare:

- l'evidente successo delle fasi di reclutamento nel corso delle quali molti cittadini hanno risposto in modo positivo all'appello cogliendo nel progetto una buona occasione per intervenire sullo stato della propria comunità locale;

- la disponibilità dei cittadini alle attività progettuali che sono ritenute dunque utili anche nella loro tecnicità;
- l'accuratezza dei materiali forniti per la realizzazione del progetto e la semplicità applicativa della metodologia proposta;
- le attività condotte permettono di allargare l'osservazione: più 'occhi' che vedono, nel senso della partecipazione di diversi soggetti al monitoraggio ciascuno con la sua competenza; più 'oggetti' che si vedono, perché quando l'osservazione viene avviata con queste premesse permette di individuare anche elementi della realtà che potevano non essere stati previsti nei lavori preparatori;
- in alcuni casi, la frequentazione scaturita dall'attuazione delle diverse fasi del progetto favorisce la costruzione e l'estensione del rapporto con gli interlocutori pubblici;
- nella gran parte dei casi, i cittadini dimostrano di saper incrociare le informazioni con gli strumenti di politica pubblica. In altri termini, è molto forte la consapevolezza che l'informazione civica possa rappresentare una risorsa cruciale nella *governance* della qualità urbana. Questo non accade soltanto a livello teorico (attuazione del principio di sussidiarietà ex art. 118 ultimo comma della Costituzione), ma soprattutto sul piano pratico della ricerca di azioni concrete per la soluzione di problemi di interesse pubblico (partecipazione al policy making, attuazione della disciplina del controllo dei servizi pubblici locali). Su questo punto val la pena rimandare anche alla relazione dei monitori di San Severo;
- infine, alcune osservazioni positive sulla declinazione dell'interesse generale. In questo senso, il tema della qualità urbana è senz'altro riconosciuto come un componente dell'interesse generale. La qualità urbana è considerato un bene pubblico/comune da tutelare. A ciò si aggiunga che la stessa informazione civica è un concetto e una pratica che gode di grande attenzione da parte dei cittadini: essa viene percepita come un patrimonio da utilizzare ed una risorsa da promuovere.

LE CRITICITÀ EMERSE

La sperimentazione ha anche lasciato emergere alcune significative criticità.

- In primo luogo, appare evidente che il processo richiede una risorsa cruciale: il tempo. Su questo punto si rimanda alle considerazioni già esposte sopra. Qui si può aggiungere che per favorire un miglior dialogo sarà necessario che le amministrazioni prendano sul serio questo tema, pena l'insuccesso dei processi avviati.
- La gran parte degli attivisti e dei cittadini impegnati ha denunciato una ridotta partecipazione degli organismi politici delle amministrazioni coinvolte. In molte situazioni la ragione oggettiva e contingente di questa 'assenza' è certamente imputabile al peso delle scadenze elettorali: alcune fasi del processo si sono concentrate esattamente nella primavera, cioè in quella parte dell'anno in qualche modo 'occupata' dalla celebrazione del voto amministrativo per le elezioni regionali e per alcuni comuni e dalla campagna elettorale collegata. Resta la domanda sulla reale disponibilità dei vertici politici anche in situazioni diverse.

- Un'altra considerazione ha riguardato gli atteggiamenti lassisti dei funzionari amministrativi con i conseguenti ritardi nella restituzione di feedback ai gruppi di cittadini impegnati nel progetto. Si deve, rilevare per esempio, una certa lentezza nelle operazioni di start up e di convocazione, ma soprattutto una significativa difficoltà in alcune sedi nel reperimento dei dati di secondo grado. In alcuni casi, questa mancanza o ritardo nella collaborazione ha impedito il completamento del monitoraggio secondo le modalità previste dal progetto.
- I cittadini, in alcuni casi (Reggio Calabria), hanno segnalato la mancanza di atti formali di impegno da parte delle amministrazioni locali. Se è vero che una eccessiva proceduralizzazione di queste iniziative può essere criticabile, è anche vero però che in molti casi la mancanza di impegni formali ha lasciato nei volontari la sensazione di una sostanziale irresponsabilità delle istituzioni rispetto allo svolgimento e al completamento del processo. La cosa è stata particolarmente avvertita specie per il fatto che, in fondo, si parla di soggetti, quelli pubblici, che sono soliti lavorare in situazioni fortemente proceduralizzate.
- Soprattutto in alcuni casi (come quelli di Salerno e Lecce), i cittadini hanno segnalato una sostanziale asimmetria tra l'attenzione per l'impatto mediatico del progetto e per quanto da questo poteva derivare in termini di consenso e approvazione sociale da parte della popolazione e il sostanziale disinteresse per il processo reale. Un punto sul quale si potrà tornare con maggior serenità probabilmente, in una fase successiva, non toccata dalla campagna elettorale, e nella quale si dovrà comunicare alla popolazione i risultati obiettivi della valutazione effettuata.
- Un'ultima criticità ricorrente nelle relazioni e nelle segnalazioni dei referenti civici locali concerne il rischio di sfiducia nelle intenzioni reali degli interlocutori pubblici e nella loro effettiva volontà di intervenire per la trasformazione delle realtà monitorate a partire dalle osservazioni e dai suggerimenti provenienti dai cittadini. Tale preoccupazione è stata presentata da molti come una possibile fonte di rassegnazione dalla quale può derivare, nel medio e lungo periodo, una indisponibilità a proseguire nello sviluppo del progetto e, comunque, della partecipazione a processi di questo genere. Sul tema della frustrazione della partecipazione da parte dei decisori pubblici – siano essi politici o amministrativi – che dovrebbero incentivarla bisogna dunque mantenere un'attenzione alta.

ATTESE E PISTE DI LAVORO

A conclusione di questa relazione, si ritiene utile indicare alcune piste di riflessione e di lavoro.

- Nel corso della sperimentazione sono emerse grandi aspettative da parte dei cittadini sull'efficacia reale dell'esperienza. Ci si interroga, in sostanza, sulla capacità del progetto di produrre effetti e, in particolare, molte attese sono riposte sull'effettività della partnership con le amministrazioni pubbliche.
- Le osservazioni raccolte – si è già scritto sopra – sono intese dai partecipanti come risorse e patrimonio comune. In sostanza, l'informazione civica è sentita come 'bene comune' e come 'risorsa' e fa parte integrante degli sviluppi del concetto di partecipazione nella vita pubblica. Su questo punto varrebbe lapena approfondire la riflessione.

- Un altro versante da esplorare è quello della coerenza degli interventi con i risultati della rilevazione. La partecipazione è importante e certamente può gratificare, ma i cittadini cercano anche di trovare - e chiedono – soluzioni ai problemi di interesse pubblico.
- Sarebbe molto importante non sottovalutare la fase finale relativa all’impatto della sperimentazione e al suo follow up. A questo proposito occorrerebbe programmare nella seconda metà dell’anno eventi locali e regionali di presentazione dei risultati del progetto per diversi scopi. Tra gli altri: esercitare una pressione virtuosa sulle amministrazioni locali, guadagnare il riconoscimento pubblico del lavoro svolto e diffondere informazioni rilevanti sullo stato delle comunità locali e dei servizi pubblici osservati.
- La valutazione civica è strettamente connessa con il tema dell’accountability delle amministrazioni pubbliche nella sue diverse declinazioni (trasparenza, responsabilità, compliance). Diventa importante dunque ragionare dell’impatto che queste pratiche partecipative hanno sulla trasparenza di regole, comportamenti e pratiche amministrative, sulla capacità delle istituzioni di rendere conto del loro operato, sul rispetto di regole formali e norme di comportamento che le amministrazioni si sono date.
- In sede di approfondimento teorico è già emerso il tema della valutazione civica come procedura pubblica. Questo tema, alla luce dell’esperienza realizzata nel territorio, ritorna con profili di estrema concretezza che meritano di essere sviluppati: basti pensare al maggiore livello di formalizzazione richiesto da più parti nei rapporti con la PA.
- Molti referenti civici hanno voluto trasmettere questo messaggio: “che non resti una bella esercitazione”. Un messaggio che ci fa comprendere l’importanza attribuita all’esperimento e le responsabilità che ne derivano per tutti i soggetti – civili e istituzionali – che vi hanno partecipato.
- La nuova disciplina del controllo dei servizi pubblici locali (legge 244, Art.2, comma 461) e la Carta Europea della Cittadinanza Attiva sono due strumenti molto diversi tra loro, ma potranno servire come bussola per le pratiche da implementare, come contesto normativo per i comportamenti dei diversi attori, come griglia di autoverifica e come strumento di governo nell’ambito delle politiche pubbliche;
- Infine, si segnala che l’anno 2011 sarà l’Anno Europeo delle ‘attività volontarie che promuovono la cittadinanza attiva’ e, in questo contesto, potrebbe esservi un terreno favorevole per l’affermazione di nuove pratiche partecipative e di nuovi strumenti per la *governance* come nel caso della valutazione civica.