

Conference
in Florence



Qualità della vita: riflessioni, studi e ricerche in Italia
Firenze, 9-10 Settembre 2010

La valutazione civica come strumento per perseguire una qualità della vita dal punto di vista del cittadino

Angelo Tanese (Italy)

Cittadinanzattiva, Direttore Agenzia di Valutazione Civica

Alessio Terzi (Italy)

Cittadinanzattiva, Presidente

INDICE

- 1. VALUTARE DIMENSIONI DELLA VITA PUBBLICA DAL PUNTO DI VISTA DEL CITTADINO**
- 2. L'ESPERIENZA DI CITTADINANZATTIVA NELLA VALUTAZIONE CIVICA DEI SERVIZI PUBBLICI**
 - **L'AUDIT CIVICO IN SANITA': METODOLOGIA, PROCESSO E IMPATTO**
 - **LA VALUTAZIONE DELLA QUALITA' URBANA: UN PROGETTO IN FIERI**
- 3. PROSPETTIVE DI SVILUPPO DELLA VALUTAZIONE CIVICA IN ITALIA**

1.

VALUTARE DIMENSIONI DELLA VITA PUBBLICA DAL PUNTO DI VISTA DEL CITTADINO

COS'E' LA VALUTAZIONE CIVICA

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

I CITTADINI PRODUTTORI DI INFORMAZIONI



per **MONITORARE** e **VERIFICARE**

- il rispetto di determinati standard quanti-qualitativi previsti da impegni contrattuali o Carte dei Servizi nella prestazione di servizi pubblici o privati,
- il grado di rispondenza alle attese e ai bisogni dei cittadini di determinate politiche o servizi
- l'effettiva attuazione di determinati adempimenti o obblighi normativi

I PRESUPPOSTI: IL CITTADINO ATTIVO

“Cittadinanza attiva è la capacità dei cittadini di organizzarsi in modo multiforme, di mobilitare risorse umane, tecniche e finanziarie, e di agire nelle politiche pubbliche con modalità e strategie differenziate, per tutelare diritti e prendersi cura dei beni comuni, esercitando a tal fine poteri e responsabilità.”

da G. Moro, Azione Civica, Carocci, 2004.

IL CITTADINO ANALISTA

Da Moro G., “Manuale di Cittadinanzattiva”, Carocci Editore, 1998

“Nessuna realtà della cittadinanza attiva può permettersi il lusso di sottrarsi al compito di essere un centro di analisi civica o di operare senza utilizzare gli strumenti dell’analisi civica [...] Produrre e usare informazioni, infatti, è potere; e permettere che altri facciano questo al proprio posto è condannarsi ad uno stato di subalternità o, nella migliore delle ipotesi, di dipendenza.”

Definizione di analisi civica: *“sistema di attività poste in atto dai cittadini per partecipare al policy making, e più in particolare per definire, comunicare e far valere il proprio punto di vista in ordine alle questioni di rilevanza pubblica e sociale, soprattutto quando esse riguardano direttamente la tutela dei diritti e la qualità della vita”*

LA VALUTAZIONE CIVICA COME ATTIVITA' "TECNICA"

I cittadini non si limitano all'espressione di opinioni soggettive, ma sono in grado di **formulare giudizi fondati sulla base di dati e informazioni raccolti e elaborati secondo metodi predefiniti** e, per quanto possibile, scientificamente validi e rigorosi, al pari di altre forme di valutazione e di ricerca sociale.

SPECIFICITA' DELLA VALUTAZIONE CIVICA

Gli elementi che differenziano e rendono specifica la valutazione civica rispetto ad altre forme di valutazione sono:

1. il **“punto di vista”** dal quale la realtà viene osservata, che identifica, formalizza e rende misurabili aspetti propri dell'esperienza del cittadino, che non possono essere ricondotti o interpretati da altri punti di osservazione (quale ad esempio quello dell'amministrazione o di un soggetto terzo esterno);
2. il fatto che tale attività sia resa direttamente, e **in modo autonomo**, da cittadini organizzati, che intendono esercitare un ruolo attivo nella società per il miglioramento delle istituzioni e del *policy making*.

IL PUNTO DI VISTA DEL CITTADINO

Il “punto di vista” del cittadino è :

1. uno **standpoint**, vale a dire uno specifico punto di osservazione - non un'opinione soggettiva – che mette in luce aspetti della realtà considerata generando informazioni non rilevabili diversamente
2. la **capacità di interpretare le informazioni e di formulare**, sulla base di esse, **giudizi** che esprimono quelle preoccupazioni e quelle priorità dei cittadini di cui tener conto nei processi decisionali e di policy

IL RUOLO DEL CITTADINO NELLA VALUTAZIONE CIVICA

Nell'analisi delle dimensioni della vita pubblica, quindi, la valutazione civica conferisce al “punto di vista dei cittadini” la necessaria dimensione tecnica e integra i due significati in quanto:

- **identifica, formalizza e rende misurabili gli aspetti caratteristici dell'esperienza del cittadino;**
- **definisce un insieme coerente di strumenti tecnici per la raccolta dei dati e per l'elaborazione delle informazioni;**
- **identifica i momenti dei processi di valutazione e di decisione in cui i rappresentanti dei cittadini devono essere presenti per portare e fare valere la propria interpretazione.**

IL RUOLO DEL CITTADINO NELLA VALUTAZIONE CIVICA

La valutazione civica non è solo un processo di valutazione partecipata.

Nel processo di valutazione civica i cittadini sono al tempo stesso :

- **PROMOTORI** coloro che sono interessati ad approfondire e a formulare un giudizio su un dato problema

- **ATTUATORI** coloro che raccolgono dati ed elaborano informazioni rispetto al problema

- **UTILIZZATORI** coloro che utilizzano le informazioni prodotte per cambiare la realtà, attraverso :
 - informazione, ascolto, assistenza ai cittadini
 - interlocuzione con le istituzioni
 - partecipazione alle politiche pubbliche
 - denunce, reclami, lobbying, azione legale

IL “POTERE” DEI CITTADINI NELLE POLITICHE PUBBLICHE

Nei processi di valutazione civica l'azione di valutazione coesiste necessariamente con :

- la **mobilitazione** delle persone nei confronti di un problema
- la **condivisione di informazioni e di un giudizio** nei confronti del problema
- la **partecipazione al reperimento delle soluzioni e alla loro attuazione** (processi di policy e di erogazione di servizi)

Attraverso l'esercizio della valutazione i cittadini esercitano un potere proprio e originale che è non è derivato da altre autorità:

- il potere di produrre e diffondere informazioni e giudizi fondati sulla realtà
- il potere di controllare e verificare il corretto funzionamento delle istituzioni
- il potere di intervenire direttamente per risolvere problemi o rispondere a esigenze dei cittadini (co-produzione di politiche o servizi pubblici) .

La valutazione civica è dunque un'espressione della cittadinanza attiva, cioè della capacità di auto-organizzazione del cittadino, che affronta i problemi della vita pubblica esercitando propri poteri e responsabilità.

2.

L'ESPERIENZA DI CITTADINANZATTIVA NELLA VALUTAZIONE CIVICA DEI SERVIZI PUBBLICI

- **L'AUDIT CIVICO IN SANITA': METODOLOGIA, PROCESSO E IMPATTO**
- **LA VALUTAZIONE DELLA QUALITA' URBANA: UN PROGETTO IN FIERI**

LA MISSIONE DI CITTADINANZATTIVA

Cittadinanzattiva è un movimento di partecipazione civica che dal 1978 (allora come Movimento Federativo Democratico) promuove e tutela i diritti dei cittadini e dei consumatori.

La missione di Cittadinanzattiva si persegue attraverso:

- **Attività di tutela diretta, con servizi e sportelli nazionali , regionali e locali**
- **Attivazione di politiche dei cittadini, mediante progetti e campagne**
- **Attività di impegno civico, per coinvolgere i cittadini nella vita pubblica**
- **Alleanze e collaborazioni con altri soggetti in una logica di partnership**
- **Interlocuzione con le istituzioni e i partiti politici per inserire nell'agenda politica questioni inerenti i diritti dei cittadini e per coinvolgerli nei programmi del movimento**
- **Formazione dei cittadini, per promuovere l'attivismo civico**

GLI AMBITI DI VALUTAZIONE CON I CITTADINI

A partire dalla fine degli anni '90, Cittadinanzattiva ha progettato e realizzato molte iniziative di valutazione civica, coinvolgendo migliaia di cittadini nella valutazione delle politiche e dei servizi pubblici, e in particolare:

- **Servizi sanitari**
- **Servizi scolastici**
- **Sportelli di front-office dei Comuni**
- **Servizi della Giustizia civile**
- **Attività delle Autorità di regolamentazione**

LA METODOLOGIA DELL'AUDIT CIVICO IN SANITA'

L'Audit civico è una metodologia di valutazione delle aziende sanitarie ideata e promossa da Cittadinanzattiva nel 2001.

Gruppi di cittadini appositamente formati rilevano, insieme ad operatori delle aziende sanitarie, circa 380 indicatori relativi a 12 fattori rappresentativi dei rapporti tra cittadini e servizio sanitario:

1. accesso alle prestazioni sanitarie
2. tutela dei diritti
3. personalizzazione delle cure, privacy e assistenza ai degenti
4. informazione logistica e sanitaria, comunicazione ed educazione
5. comfort
6. sicurezza dei pazienti
7. sicurezza delle strutture e degli impianti
8. malattie croniche e oncologia
9. gestione del dolore
10. prevenzione
11. attuazione e funzionamento degli istituti di partecipazione degli utenti
12. altre forme di partecipazione e interlocuzione cittadini/azienda sanitaria

LA METODOLOGIA DELL'AUDIT CIVICO IN SANITA'

- I dati sono rilevati attraverso l'osservazione diretta e interviste ai responsabili dei servizi.
- La partecipazione è aperta a tutti i cittadini che rispondono ai bandi di reclutamento, partecipano alla formazione e costituiscono le équipes di valutazione insieme agli operatori designati dalla direzione delle aziende sanitarie che si sono rese disponibili alla valutazione.
- Per ogni indicatore viene calcolato un Indice di adeguatezza agli standard (IAS) che consente il confronto tra aziende e regioni differenti, in una logica di benchmarking.
- Al termine di ogni valutazione viene effettuato un report locale, a partire dal quale proporre e condividere con i responsabili dei servizi e la direzione dell'azienda un Piano di azioni di miglioramento.
- Ogni ciclo di audit è suddiviso in quattro fasi: le operazioni preliminari, la preparazione, l'esecuzione e le azioni finali.
- Cittadinanzattiva assiste le realtà locali nel corso di tutto il processo attraverso la propria sede nazionale.

DIFFUSIONE DELL'AUDIT CIVICO

In dieci anni l'Audit civico è stato adottato in un numero sempre crescente di aziende sanitarie (complessivamente 175); nel 2009 la partecipazione è stata di n. 87 aziende sanitarie, che corrisponde a **circa il 30% delle aziende presenti sul territorio nazionale.**

Inoltre è stato più volte riconosciuto come metodologia ufficiale di valutazione dei servizi sanitari dal Ministero della Salute.

L'IMPATTO DELL'AUDIT CIVICO SUI SERVIZI SANITARI

In questi dieci anni di esperienza, l'Audit Civico

- ha realizzato un modello di partecipazione concreto, che si è dimostrato più efficace degli strumenti di partecipazione (spesso solo formali) previsti dalle norme
- ha contribuito a sviluppare nuovi modelli cognitivi (in cittadini e operatori) e a creare un ambiente favorevole alla valutazione
- si è dimostrato uno strumento utile anche per le funzioni di governo e le politiche regionali (e non solo per la gestione dei servizi)
- è stato compatibile con i processi di management (pianificazione, programmazione, controllo, valutazione)

IL PROGETTO DI VALUTAZIONE DELLA QUALITA' URBANA

Progetto sperimentale in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica e il Formez

Valutazione civica della “qualità urbana” intesa come ambienti in cui i cittadini si muovono, vivono, socializzano, lavorano.

In partnership con dodici amministrazioni comunali delle Regioni Puglia, Campania, Calabria e Sicilia

Periodo: settembre 2009 – luglio 2010

Processo:

- **Definizione dell'ambito , della struttura e degli strumenti di valutazione**
- **Selezione delle amministrazioni interessate alla sperimentazione**
- **Costituzione delle équipe di cittadini e referenti amministrazioni locali**
- **Formazione delle équipe**
- **Raccolta dati**
- **Elaborazione rapporto finale**
- **Confronto con le Amministrazioni su azioni di miglioramento**

IL PROGETTO DI VALUTAZIONE DELLA QUALITA' URBANA

Elementi oggetto di monitoraggio rispetto ad un percorso cittadino selezionato

- Minacce alla sicurezza relative al percorso selezionato
- Automobili in doppia fila
- Pedonabilità
- Barriere architettoniche
- Rifiuti solidi urbani – presenza e qualità del servizio
- Presenza rifiuti in strada
- Igiene complessiva delle strade
- Qualità delle aree verdi
- Decoro urbano
- Stato dei marciapiedi
- Illuminazione pubblica
- Superficie oscura
- Deflusso e regime delle acque
- Orientamento
- Senza fissa dimora
- Luoghi di ritrovo per senza fissa dimora
- Luoghi di prostituzione
- Disponibilità mezzi pubblici da e per la zona monitorata
- Segnaletica di base
- Tempo libero e sport
- Traffico autoveicoli
- Rispetto degli standard relativi all'erogazione dei servizi selezionati

Fonte dati:

osservazione diretta, esperienza condivisa, dati e documenti ufficiali

3.

PROSPETTIVE DI SVILUPPO DELLA VALUTAZIONE CIVICA IN ITALIA

LE DIFFICOLTA'

- Percezione da parte dei cittadini di incidere sulla realtà più di quanto non avvenga nella realtà (**Misurazione dell'efficacia**)
- Difficoltà di convivere con i “cicli della politica” e l'instabilità dei governi a livello nazionale, regionale e locale (**Incertezza**)
- Permanere di una visione che considera i cittadini “privi delle ‘competenze’ necessarie ad occuparsi della cosa pubblica perché questa richiede saperi per essi inattingibili” (**Legittimazione tecnica**)
- Debolezza dei sistemi di governo e di management nelle amministrazioni pubbliche (**Utilizzo della conoscenza prodotta**)

LE OPPORTUNITA'

- I **processi di Riforma della Pubblica Amministrazione** in Italia mettono sempre più in rilievo le esigenze di misurazione delle performance, trasparenza, rendicontazione e partecipazione (es. D. Lgs.vo 150/2009)
- Permane una **domanda di *accountability*, di cambiamento e di *governance*** dei sistemi locali, pur in un quadro di delegittimazione delle istituzioni e sfiducia nella politica
- E' un tipo di valutazione che può coniugare la produzione di informazioni con **l'utilizzo delle stesse per l'azione** (i cittadini come attori interessati al cambiamento) - la valutazione come strumento di partecipazione
- Alcune organizzazioni civiche hanno maturato **specifiche esperienze e competenze**, che è possibile ulteriormente consolidare e capitalizzare, anche attraverso il confronto e la collaborazione con altre agenzie e istituti di ricerca e valutazione