

**CITTADINI E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE:
DIRITTI, POLITICHE, STRUMENTI**^{*}
GIOVANNI MORO

Sommario

Premessa – 1. Cambi di scenario – 1.1. La diffusione della cultura della qualità – 1.2. Il passaggio ad approcci di governance – 1.3. La introduzione della sussidiarietà “circolare” – 1.4. Il cittadino ridefinito – 2. Una nuova politica – 3. I diritti – 3.1. Diritti individuali – 3.2. Diritti collettivi – 3.3. Organi e procedure – 3.4. Luci e ombre – 4. Le strategie – 4.1. Consultazione – 4.2. Governo partecipato – 4.3. Uso della informazione civica – 4.4. Partnership – 4.5. Uso della rendicontazione sociale – 4.6. Qualche valutazione – 5. Gli strumenti – 6. Condizioni – 6.1. Nodi da sciogliere – 6.2. Fattori di valutazione – 6.3. Pietre d’inciampo – 7. Conclusioni – 8. Raccomandazioni – 8.1. Allineamento – 8.2. Formazione – 8.3. Informazione – 8.4. Monitoraggio e valutazione – 8.5. Impulso all’innovazione

Abstract

Recenti sviluppi che hanno avuto origine sia nella dimensione internazionale che in quella nazionale hanno dato luogo a un nuovo scenario circa il rapporto tra pubbliche amministrazioni e cittadini. Gli elementi che caratterizzano questo nuovo scenario sono tre: la diffusione della cultura della qualità, il passaggio ad approcci di governance, la introduzione del principio costituzionale della sussidiarietà “circolare”. Ciò ha portato a una ridefinizione della cittadinanza in termini di mission, stakeholder e risorsa per la pubblica amministrazione.

Per adeguarsi alla “cittadinanza ridefinita”, la pubblica amministrazione ha mobilitato energie e promosso azioni che possono essere interpretate come una vera e propria policy. Essa può essere ricostruita attorno a tre elementi principali: la definizione di diritti “operativi” (individuali e collettivi) dei cittadini, con la correlata creazione di istituzioni e procedure volti alla loro affermazione; la attuazione di strategie (consultazione, governo partecipato, uso della informazione civica, partnership, rendicontazione sociale); la messa in opera di nuovi strumenti (come la progettazione partecipata dello sviluppo locale, le istruttorie pubbliche, i

^{*} Capitolo del rapporto finale della ricerca Giannini-Formez Fase II - "Innovazione amministrativa e crescita", in corso di pubblicazione. Hanno collaborato alla raccolta dei materiali utilizzati per questo scritto Monica Ruffa e Ilaria Vannini di FONDACA, Fondazione per la cittadinanza attiva.

bilanci partecipativi, l'uso dell'Audit civico, i contratti di programma, i bilanci sociali, le iniziative di e-democracy).

In questo quadro, sono stati rilevati da un lato alcuni specifici nodi da sciogliere sul versante dell'amministrazione (la percezione della cittadinanza come attore plurale; l'approccio globale e non settoriale o frammentato al rapporto con i cittadini; la questione della rappresentanza della cittadinanza nella interlocuzione e nella collaborazione con la pubblica amministrazione) e dall'altro lato la esigenza di fissare indicatori per valutare anche in corso d'opera tale politica (valore aggiunto del coinvolgimento della cittadinanza; empowerment dei cittadini; aumento del capitale sociale e della fiducia nelle istituzioni; mobilitazione di un numero "sufficiente", in quanto adeguato e pertinente, di cittadini; cambiamenti che devono avvenire, per lo meno in termini di apertura di conflitti, all'interno della stessa PA).

Esistono anche vere e proprie pietre d'inciampo, sia di carattere generale (il prevalere di una visione ristretta della sostenibilità nella gestione della funzione pubblica), sia relative alla pubblica amministrazione (modelli culturali e organizzativi obsoleti, mancanza di competenze nel rapporto con la cittadinanza, permanenza di vecchie normative e strutture, peso delle logiche corporative, influenza negativa della politica) e alla cittadinanza (atteggiamenti NIMBY, asimmetria informativa).

Un primo, seppure prematuro, bilancio di questa politica pubblica suggerisce di considerarla pertinente ma non adeguata: pertinente perché risponde alle esigenze poste dalla "cittadinanza ridefinita" in termini di identificazione di diritti, strategie e strumenti; ma tutt'altro che adeguata, considerati i gap di implementazione, le resistenze culturali e comportamentali, gli ostacoli normativi e i deficit strutturali che ancora caratterizzano il corpo dell'amministrazione e fanno di essa, a tutt'oggi, fondamentalmente un nemico del cittadino.

Le raccomandazioni che, al riguardo, possono essere fatte concernono l'allineamento della intera PA a questa nuova politica, lo sviluppo di attività di formazione, la produzione di adeguate informazioni sulle esperienze in corso, la creazione di un sistema di monitoraggio e valutazione, l'impulso alla innovazione

Premessa

Il tema del rapporto con i cittadini è da tempo al centro del dibattito sulla riforma della pubblica amministrazione. Il modo in cui esso è trattato, però, soffre, a parere di chi scrive, di due "opposti estremismi", che è necessario oltrepassare. Da un lato, prevale un atteggiamento del tutto negativo, come se su questo tema ogni giorno fosse quello in cui si deve cominciare da capo a fare qualcosa di utile, misconoscendo il molto che, a partire dai primi anni '90, è già stato fatto e sul quale si deve continuare a costruire perché non è sufficiente. Dall'altro lato, a ogni nuovo provvedimento normativo o

regolamentare, o anche a ogni nuovo governo, si diffonde una ingiustificata euforia, fondata probabilmente sulla convinzione ingenua che una decisione e perfino una intenzione si traducano automaticamente in realtà e senza tenere conto che i tempi e i modi di riforma dell'amministrazione sono più lunghi e complessi di quanto sia alla portata di un singolo provvedimento o di un singolo governo.

Reagire a questi "opposti estremismi" richiede un giudizio più articolato su una situazione che appare particolarmente complessa. Questo giudizio, a sua volta, deve basarsi su una tematizzazione più accurata di quello che sta succedendo nel rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni. Questa tematizzazione non è solo necessaria, ma anche possibile per la disponibilità di molte informazioni, dovuta a una nuova attitudine delle amministrazioni a comunicare. Interpretare informazioni per dare forma alla materia del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini è quello che si può definire tematizzazione, a cui con questo testo si intende dare un contributo.

1. Cambi di scenario

Gli sviluppi che hanno avuto luogo negli ultimi anni nel nostro paese, sia come parte di dinamismi globali o regionali (riferentisi cioè al processo di integrazione europea), sia come specifica evoluzione della struttura dello spazio pubblico e della organizzazione dello stato in Italia, hanno portato a profondi cambiamenti, di una tale portata da costituire un nuovo scenario del rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione. Questo nuovo scenario è costituito da un insieme di temi, dinamiche e fenomeni che, seppure di portata generale, hanno una specifica incidenza sul tema oggetto di questo testo.

E' giusto sottolineare che un tale cambiamento non significa che le cose oggi vadano bene (tutto al contrario, anzi, anche a causa dell'aumento delle aspettative che rende sempre meno accettabili situazioni che prima erano date per scontate), ma semplicemente, per così dire, che è mutato il contesto in cui le cose vanno, eventualmente, male.

Gli elementi principali di questo nuovo scenario possono essere riassunti in tre fattori di cambiamento. Essi riguardano, rispettivamente, la diffusione della cultura della qualità dei servizi, il passaggio ad approcci di *governance* e la introduzione del principio di sussidiarietà "circolare" nella Costituzione italiana.

1.1. La diffusione della cultura della qualità

Il primo fattore di cambiamento è l'assunzione, da parte del settore pubblico e in particolare della pubblica amministrazione come erogatore di servizi ai cittadini, della cultura della qualità maturata nella ricerca e nella esperienza del management delle aziende private.

Nella logica di queste riflessioni, si può focalizzare il contributo della cultura della qualità a disegnare un nuovo scenario del rapporto tra pubblica

amministrazione e cittadini in due elementi. Il primo elemento è l'attenzione al "cliente" (utente, amministrato, consumatore di beni e servizi pubblici, soggetto in condizioni di debolezza e di bisogno) come *drive* della pubblica amministrazione: non solo come sua astratta ragion d'essere, cioè, ma come criterio della sua organizzazione e della sua operatività. Il secondo elemento è l'imperativo che l'attività della pubblica amministrazione risponda a requisiti, o standard, fissati preventivamente e in grado di dare concretezza alla centralità del cittadino consumatore/utente. Tali standard riguardano tanto la struttura della pubblica amministrazione, quanto i processi che essa mette in opera che gli esiti, o prodotti, di tali processi.

La introduzione, a metà degli anni Novanta, delle Carte dei servizi, intese come una sorta di contratto tra l'amministrazione e i propri utenti, in cui vengono chiariti preventivamente tempi, modi e contenuto dei servizi erogati, così come modalità di reclamo e risarcimento nel caso in cui gli standard non vengano rispettati, risponde a questa logica di diffondere la cultura della qualità nella pubblica amministrazione. Si può, non senza ragioni, considerare le Carte dei servizi come un tentativo non andato a buon fine per il carattere "tattico" o strumentale che esse hanno avuto in molte circostanze; rilevarne gravi limiti cognitivi come ad esempio la confusione tra standard e diritti; oppure metterne in luce gli effetti di "terapia interna" all'amministrazione (modifica della percezione del proprio ruolo da parte del personale) più che di impatto sugli amministrati e sulla realtà che essi si trovano a vivere quotidianamente. Ciò non toglie, tuttavia, che esse hanno contribuito a creare un nuovo contesto per l'esercizio delle funzioni pubbliche.

In ogni caso, la diffusione della cultura della qualità ha comportato, sul piano cognitivo anche se non necessariamente su quello operativo, una totale rotazione dell'asse della pubblica amministrazione, con il passaggio dal primato della conformità a se stessa a quello dell'ascolto e della soddisfazione delle esigenze del cittadino.

1.2. Il passaggio ad approcci di governance

Un secondo fattore di cambiamento può essere identificato nel passaggio dai tradizionali stili di *government* (centrati sul ruolo delle istituzioni, con gli altri soggetti in posizione di beneficiari o di portatori di interessi del tutto privati), a strategie di *governance* o di governo condiviso, con un pieno coinvolgimento di soggetti non pubblici (privati, sociali, civici) nell'assunzione e nell'esercizio di responsabilità di governo¹. Tale passaggio ha dato luogo a un tendenziale cambiamento di ruolo degli attori della scena pubblica, che si può sintetizzare nel modo che segue:

¹ Moro G., *Azione civica. Conoscere e gestire le organizzazioni di cittadinanza attiva*, Carocci, Roma 2005, pagg. 48-50.

- gli attori *pubblici* tendono a diventare facilitatori, animatori di network, catalizzatori anziché gestori²;
- a quelli *privati* è richiesto di diventare più socialmente responsabili e impegnati nelle politiche pubbliche (è il grande tema della responsabilità sociale dell'impresa)³;
- quelli *sociali o civici* sono chiamati a esercitare propri poteri e responsabilità e non solo consenso, protesta o *exit* rispetto al potere di altri.

Sulla base di questi presupposti, si può intendere la governance come un processo di trasformazione nell'esercizio delle funzioni di governo da una modalità monocentrica (meglio: statocentrica) a una multicentrica di definire, mettere in opera e valutare le politiche pubbliche.

Nel contesto della governance, di conseguenza, i cittadini coinvolti in pubblici problemi diventano attori rilevanti del processo di policy making. Una delle principali implicazioni della governance è infatti che la cittadinanza non è più semplicemente il beneficiario dell'intervento pubblico (come ad esempio nelle tradizionali politiche di welfare), ma è corresponsabile della sua definizione e implementazione. Correlativamente, viene meno il fondamento della pretesa (o del mito) dell'autosufficienza della pubblica amministrazione come monopolista della funzione pubblica.

1.3. La introduzione della sussidiarietà “circolare”

Il terzo fattore principale che concorre alla definizione di un nuovo scenario del rapporto tra pubbliche amministrazioni e cittadinanza è la introduzione, nella riforma costituzionale del 2001, del principio di sussidiarietà (non casualmente come frutto della iniziativa degli ambienti dell'attivismo civico⁴). Il quarto comma dell'art. 118 della Costituzione riformata recita:

Lo stato, le regioni, le province, le città metropolitane e i comuni favoriscono la libera iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Questa definizione, a differenza di quelle tradizionali (ad esempio quella cattolica o quella liberale), non implica una “divisione del lavoro” tra stato e società civile, quanto piuttosto un principio di partnership e di cooperazione. Senza alcuna deroga alle proprie responsabilità da parte delle istituzioni, queste devono infatti valorizzare il contributo dei cittadini, se e solo se

² Si veda per esempio Osborne D., Gaebler T., *Dirigere e governare*, Garzanti, Milano 1995; Salamon L. (ed.), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, New York 2002.

³ Cfr. Waddock S., *Leading Corporate Citizens. Vision, Values, Value Added*, McGraw-Hill, New York 2006; Moro G., Profumo A., *PlusValori. La responsabilità sociale d'impresa*, Baldini&Castoldi, Milano 2003; Hinna L., *Come gestire la responsabilità sociale d'impresa*, Il Sole 24 Ore, Milano 2005; Zadek S., *The Civil Corporation. The New Economy of Corporate Citizenship*, Earthscan, London and Sterling, 2001.

⁴ Arena G., *Cittadini attivi*, Laterza, Bari 2006, pag. 59, nota.

rivolto all'interesse generale. Proprio per marcare questa differenza, è stato proposto di utilizzare, piuttosto che il termine di sussidiarietà orizzontale, quello di *sussidiarietà circolare*⁵. In chiave operativa, sulla base di questo principio di sussidiarietà si può affermare che qualunque soggetto, pubblico, privato o sociale, deve essere coinvolto nel policy making se e in quanto questo coinvolgimento possa portare un valore aggiunto in termini di efficacia, efficienza, pertinenza e impatto⁶.

Benché il contenuto dell'art. 118 ultimo comma della Costituzione sia oggetto di dibattito scientifico e politico su questioni come quella della titolarità della definizione dell'interesse generale, quella delle forme concrete del "favorire", quella del rapporto tra principio di sussidiarietà e principio di rappresentanza, quella di chi e come possa esercitare il potere di iniziativa, la applicazione di questo principio costituzionale alla vita delle amministrazioni comporta il superamento del "paradigma bipolare" e l'affermazione di un nuovo paradigma pluralista e paritario⁷.

1.4. Il cittadino ridefinito

I tre fattori citati sopra costituiscono indubbiamente, specie se confrontati con la visione tradizionale, rilevanti elementi di innovazione anzitutto nella tematizzazione del rapporto tra pubbliche amministrazioni e cittadinanza. Si può affermare che essi costituiscono, nel loro insieme, un nuovo scenario circa tale rapporto, intendendo per scenario un nuovo ambiente cognitivo e operativo degli attori coinvolti nell'esercizio delle funzioni pubbliche, e in primo luogo ovviamente delle amministrazioni.

La più rilevante implicazione di questo nuovo scenario, per ciò che concerne il tema di questo scritto, è una ridefinizione dello statuto e del ruolo dei cittadini. Tale ridefinizione può essere sintetizzata in tre elementi.

Il primo elemento è che i cittadini assumono il ruolo di *mission* della pubblica amministrazione. Questo concetto, come è noto, serve a identificare la ragion d'essere e l'unicità di una organizzazione, e nello stesso tempo fissa un criterio o uno standard con cui poterla valutare. Possiamo dire, quindi, che nel nuovo scenario la cittadinanza diventa la ragion d'essere della pubblica amministrazione, la quale pertanto deve essere valutata non nella sua capacità di "far funzionare" se stessa, ma in quella di produrre effetti positivi nella vita dei cittadini, approntando una struttura e modalità di funzionamento coerenti con questa finalità.

Il secondo elemento è che i cittadini diventano *stakeholder* della pubblica amministrazione. Questo concetto, sottoposto a qualche abuso negli ultimi anni, indica però un elemento rilevante del nuovo scenario: la cittadinanza ha legittimità e potere di interloquire con la pubblica amministrazione in quanto la influenza ed è da essa influenzata, in modo

⁵ Cotturri G., *Potere sussidiario*, Carocci, Roma 2003.

⁶ Moro G., *Azione civica*, cit., pag. 57.

⁷ Arena G., *Cittadini attivi*, cit., e www.labsus.org.

positivo o negativo⁸. Senza necessità di contrapporre questo criterio a quello, basato sul principio di rappresentanza, per cui l'amministrazione è legittimata e diretta dal potere politico il quale a sua volta è legittimato dall'elettorato, questo nuovo status dei cittadini come "portatori di interesse" (in questo caso, più propriamente, di diritti) di fronte alla pubblica amministrazione è di estrema rilevanza, come dimostrano le esperienze di rendicontazione sociale delle amministrazioni di cui parleremo più avanti.

Il terzo elemento è che i cittadini diventano una *risorsa* per l'esercizio delle funzioni della pubblica amministrazione. Superando tanto la tradizionale distinzione (che implica un giudizio di valore e una relazione gerarchica) tra amministratori e amministrati, ma anche il più moderno schema da mercato politico "domanda-risposta" (la cittadinanza formula le domande, l'amministrazione produce le risposte, o se si preferisce la cittadinanza crea i problemi e l'amministrazione li risolve), i cittadini assumono il ruolo – e la responsabilità – di necessari co-protagonisti della messa in opera della funzione pubblica, disponendo di risorse, legittimazione e poteri propri, indispensabili per fronteggiare i problemi presenti nell'agenda pubblica, sia come individui che in forma associata.

Nelle pagine che seguono cercheremo di identificare il modo in cui l'amministrazione ha cercato e sta cercando di adeguarsi a questo nuovo scenario, il quale peraltro è emerso anche grazie alle energie che sono state mobilitate all'interno della pubblica amministrazione stessa⁹.

Naturalmente, questo processo è collegato a un generale ripensamento del *modus operandi* delle amministrazioni, che però travalica l'oggetto di questo lavoro¹⁰.

2. Una nuova politica

Ciò che la pubblica amministrazione, o meglio le pubbliche amministrazioni, stanno facendo al riguardo consiste in un rilevante investimento di energie per progettare e realizzare una moltitudine di iniziative diverse, talvolta evidentemente coordinate e talaltra apparentemente estranee le une alle altre; in ogni caso non facilmente interpretabili secondo un criterio unitario chiaramente esplicitato e dotato di un adeguato rango istituzionale.

⁸ V. D'Orazio E. (a cura), "New Perspectives on the Stakeholder View of the Firm and Global Corporate Citizenship", *Notizie di Politeia*, XXII, 82, 2006; Freeman E., Rusconi G., Dorigatti M. (a cura), *Teoria degli stakeholder*, FrancoAngeli, Milano 2007.

⁹ Siamo convinti, al riguardo, che si possa parlare di un processo di riforma condivisa, risultante dall'incontro tra un movimento di riforma esterno e uno interno alla pubblica amministrazione. Cfr. Moro G., *Azione civica*, cit., pagg. 191-192.

¹⁰ Cfr. al proposito Donolo C. (a cura), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano 2006.

Per ovviare a questo deficit di unitarietà, che porta con sé una difficoltà di interpretazione del senso e degli sviluppi delle iniziative in corso, può essere utile fare l'esercizio di guardare a tutto ciò come alla espressione di una *public policy* dotata di una certa sistematicità e volta a mettere in opera un rapporto nuovo con la "cittadinanza ridefinita". Si potrà naturalmente obiettare che non c'è nessuno che abbia progettato o diriga una simile politica; ma tale obiezione può essere mossa alla gran parte dei programmi pubblici che vengono "ricostruiti razionalmente" come policy unitarie, essendo questo un esercizio di estrema utilità proprio per il suo grado di astrazione¹¹.

In particolare, l'uso del concetto di politica pubblica può essere qui di particolare importanza, sia per identificare con più precisione gli elementi di novità che stanno emergendo, sia, successivamente, per essere in grado di darne una puntuale valutazione.

Fatte queste premesse, si può affermare che la politica della pubblica amministrazione volta a reagire al nuovo contesto del rapporto con i cittadini può essere ricostruita attorno a tre elementi principali:

- la definizione di *diritti operativi* (individuali e collettivi) dei cittadini, con la correlata creazione di istituzioni e procedure volti alla loro affermazione;
- la definizione di *strategie* (consultazione, governo partecipato, uso della informazione civica, partnership, rendicontazione sociale);
- la messa in opera di nuovi *strumenti* (come ad esempio la progettazione partecipata dello sviluppo locale, i bilanci partecipativi, le procedure di consultazione, l'uso dell'Audit civico, i contratti di programma, i bilanci sociali, le iniziative di e-democracy).

Nelle pagine che seguono cercheremo di identificare con più precisione questi tre elementi che possono essere considerati costitutivi della nuova politica pubblica nei confronti della cittadinanza. Nel caso in cui questa operazione risultasse consistente, sarebbe possibile (e necessario) dedicare ulteriori studi a tale policy, identificando ad esempio gli attori e le loro relazioni, i conflitti più rilevanti, gli effetti prodotti e le eventuali conseguenze inattese o paradossali. Parimenti, questa policy potrebbe essere ricostruita in chiave diacronica, utilizzando le concettualizzazioni legate al ciclo delle politiche pubbliche (agenda, definizione, decisione, implementazione, valutazione). Infine, essa potrebbe essere analizzata dal punto di vista dei diversi campi di azione pubblica in cui si manifesta, giacché vi sono sicuramente profonde differenze tra ciò che accade nel campo del welfare, in quello della protezione dell'ambiente e in quello della tutela dei consumatori, ad esempio. Tali compiti, tuttavia, in ordine logico non possono che seguire la identificazione della esistenza di tale politica e la

¹¹ Cfr., al riguardo, Meny Y., Thoenig J.C., *Le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna 1996; Howlett M., Ramesh M., *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna 2003.

verifica della consistenza di questa operazione concettuale. A tale obiettivo preliminare è dedicato questo scritto.

3. I diritti

Un primo elemento costitutivo di questa policy dell'amministrazione nei confronti della cittadinanza è, quindi, quello della definizione di diritti. Si può al riguardo fare una distinzione tra *diritti generali* e *diritti "operativi"*. Possiamo identificare i primi con i ben noti diritti di nuova generazione, sia che abbiano carattere generale (diritto alla riservatezza, alla parità di opportunità, all'ambiente, ecc.), sia che siano riferibili specificamente alla pubblica amministrazione: diritto a informare e a essere informati, all'efficienza, all'efficacia, alla economicità dell'azione amministrativa, a partecipare al processo decisionale amministrativo, alla semplicità dell'azione amministrativa, a termini certi del procedimento¹².

I *diritti "operativi"*, invece, naturalmente desumibili dai primi e comunque da un più ampio quadro costituzionale o normativo, sono *quelli che definiscono specifiche posizioni dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, prevedono istituti e procedure volti al loro riconoscimento e alla loro tutela e comportano corrispettive azioni o intenzionali astensioni da parte dell'amministrazione*. Di essi, purtroppo, a quanto si sa non è disponibile un catalogo completo.

Possiamo distinguere questo secondo tipo di diritti, che chiamiamo "operativi", in diritti individuali e diritti collettivi, ma identificare anche organi e procedure preposti alla loro tutela. Essi sono in molti casi contenuti in atti normativi o regolamentari frutto della iniziativa dello stato e delle amministrazioni. In altri casi, invece, sono stati prodotti da una iniziativa civica, formalizzati in documenti non ufficiali, legittimati dalla prassi delle amministrazioni e spesso dalle decisioni giudiziarie e successivamente riconosciuti dalle amministrazioni o semplicemente entrati nel sentire e nella prassi comune. L'esempio più evidente in materia è quello dei diritti dei cittadini in campo sanitario identificati e introdotti nella cultura e nella prassi delle strutture e dei professionisti della sanità grazie alla istituzione del Tribunale per i diritti del malato da parte di Cittadinanzattiva nel 1980¹³.

Diritti individuali, diritti collettivi e organismi-procedure per renderli effettivi, quindi.

3.1. Diritti individuali

Possiamo intendere per diritti individuali quei *diritti che investono il cittadino come individuo, nelle diverse condizioni della vita quotidiana in cui esso si trova a interloquire con la pubblica amministrazione*. Questi

¹² Arena G., *Cittadini attivi*, cit., pagg. 18-21.

¹³ Cfr. Petrangolini T., "Le carte dei diritti del malato" e "Le carte dei servizi", in Zaglio A. (a cura), *Le leggi dell'ospedale*, Verduci, Roma 2001.

diritti naturalmente accomunano in qualche misura la pubblica amministrazione e le agenzie e le aziende che, al di là della loro natura giuridica e della loro compagine proprietaria, attuano la funzione pubblica nel campo dei servizi: poste, trasporti, acqua, gas, elettricità e così via¹⁴; così come con i soggetti accreditati che operano nei “mercati interni” della sanità e del welfare locale¹⁵.

Una tipologia dei diritti individuali esistenti dovrebbe, a parere di chi scrive, includere i seguenti elementi:

- diritti legati a situazioni connesse a specifici servizi (ad esempio quelli relativi all’accesso e alla qualità delle prestazioni del sistema di welfare locale);
- diritti legati a facilitazioni derivanti da condizioni specifiche (ad esempio disabilità o indigenza);
- diritti di reclamo, ricorso e richiesta di verifica;
- diritti di risarcimento e rimborso;
- diritti connessi alla parità di trattamento: eliminazione delle clausole vessatorie, procedure di autocertificazione, fissazione di standard di qualità del servizio, obblighi di informazione da parte della pubblica amministrazione (ad esempio sui rimborsi per il mancato rispetto degli standard stessi);
- diritti legati a rapporti di tipo economico, come ad esempio la rateizzazione dei pagamenti o i limiti stabiliti ai depositi cauzionali.

Come abbiamo già detto, questi diritti sono evidentemente di rango inferiore a quello di diritti come quello alla salute o alla imparzialità della pubblica amministrazione. Essi, tuttavia, hanno il valore di misurare sul terreno della concretezza gli impegni delle amministrazioni e sono, in ogni caso, il volto dello stato che si mostra ai cittadini. Il fatto che del loro grado di implementazione non si possa dare un giudizio particolarmente positivo (semmai il contrario), non ne riduce il valore, ma anzi ne aumenta in un certo senso il significato, per lo meno di indicatore dei problemi che, per quanto riguarda le relazioni effettive tra cittadini e amministrazioni, caratterizzano il nuovo scenario di cui abbiamo parlato sopra.

3.2. Diritti collettivi

Possiamo invece intendere per diritti collettivi quei *diritti “di azione civica” che riguardano i cittadini come entità organizzate*, pur nella molteplicità di forme e di modalità di azione: movimenti, associazioni, comitati, ecc. Tali entità interagiscono in quanto tali con la pubblica amministrazione, o nello svolgimento di funzioni di “rappresentanza” e

¹⁴ Si veda al proposito Trincia G., *Il consumatore attivo*, nuova edizione in corso di pubblicazione presso Baldini Castoldi Dalai, Milano.

¹⁵ Cfr. Petrangolini T., *Salute e diritti dei cittadini*, nuova edizione in corso di pubblicazione presso Baldini Castoldi Dalai, Milano; Fazzi L., Messori E. (a cura), *Modelli di welfare mix*, FrancoAngeli, Milano 1999.

advocacy, o come soggetti coinvolti ad esempio nella implementazione di politiche (dalla gestione diretta di servizi al monitoraggio sull'attuazione dei programmi pubblici).

Si può cercare di ricomprendere l'insieme dei diritti dei cittadini che agiscono collettivamente nei confronti della pubblica amministrazione nella seguente tipologia:

- diritti di accesso alle situazioni e alle informazioni;
- diritti di partecipazione al procedimento amministrativo;
- diritti di segnalazione e reclamo;
- diritti di attivazione di istituzioni e procedure (ad esempio il difensore civico, procedure di seconda lettura di atti o tentativi di conciliazione);
- diritti di azione legale civile (di tipo risarcitorio o inibitorio), penale (costituzione di parte civile, intervento *ad adiuvandum*) e amministrativa, con la possibilità di usufruire del gratuito patrocinio;
- diritti di candidatura e di nomina di rappresentanti a cariche pubbliche (incluso anche la partecipazione a organismi collettivi come comitati, authority, consigli di amministrazione ecc.);
- diritti di verifica e valutazione;
- diritti di consultazione e di proposta (ad esempio sulle tariffe dei servizi, o sui livelli minimi di servizio in caso di scioperi);
- diritti di accesso a spazi informativi e di uso di strutture e risorse pubblici.

Si tratta, come si può vedere, di un ampio catalogo, tra i più avanzati d'Europa, forse più ampio di quanto usualmente si ritiene e probabilmente di quanto le stesse organizzazioni civiche che ne possono fruire siano consapevoli. Anche in questo caso, le difficoltà e gli ostacoli che si frappongono alla loro pratica effettiva non sminuiscono, ma anzi in un certo senso enfatizzano, la portata di tale catalogo.

A questi diritti, riconosciuti in atti normativi o regolamentari, o ancora in prassi consolidate delle amministrazioni pubbliche, c'è naturalmente da aggiungere quello che è forse il più importante diritto di azione civica, che è il *diritto di iniziativa*. Esso è stato prima praticato e solo successivamente riconosciuto e infine dato per scontato in una miriade di atti e attività delle pubbliche amministrazioni, anche se, non essendo riconducibile né all'associazionismo partitico né a quello sindacale e professionale, non era affatto previsto nella tradizionale cultura amministrativa del nostro paese.

3.3. Organi e procedure

In questi anni, infine, sono stati istituiti o attivati *organismi con le relative procedure volti a facilitare l'attuazione di questi diritti*, o attraverso forme di intervento diretto, o attraverso attività di monitoraggio e facilitazione. Guardando alla generalità del campo della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici e sociali, si possono identificare sette diversi tipi di organismi.

Ci sono innanzitutto le *authority*, costituite al livello nazionale o a quello regionale e locale (ad esempio sui servizi pubblici), con molteplici scopi e funzioni tra cui vi è usualmente anche quella di monitoraggio sullo stato dei diritti dei cittadini utenti o consumatori, nonché quella di ricevere e istruire reclami della cittadinanza, e infine quella di consultare le organizzazioni degli utenti su materie come prezzi e tariffe, standard di servizio in caso di sciopero, ecc.

Ci sono poi organi che hanno la funzione di garantire la *informazione degli utenti/consumatori a proposito dei loro diritti*, specialmente relativi all'accesso ai servizi erogati dalle amministrazioni. Si tratta ad esempio degli uffici per le relazioni con il pubblico, ai quali spetta (spetterebbe) anche il ruolo di gestire il feedback dei cittadini sull'operato delle amministrazioni e di innescare cambiamenti del *back office* in sintonia con le valutazioni e le richieste del pubblico.

Organismi di un altro tipo sono quelli che rappresentano un luogo di *incontro tra amministrazioni e loro utenti* per la reciproca informazione, per la valutazione del funzionamento dei servizi e per la individuazione di priorità su cui lavorare. Di questo tipo sono le conferenze e gli incontri che amministrazioni come quelle delle aziende sanitarie devono (o dovrebbero) svolgere con i propri stakeholder, cittadini compresi.

Vi sono poi organismi esplicitamente e direttamente preposti alla *soluzione di controversie legate ai diritti dei cittadini*, quelle ad esempio che vedono confrontarsi utenti ed erogatori di servizi o professionisti in essi impegnati. Commissioni e procedure di conciliazione hanno proprio la funzione di gestire i conflitti legati all'attuazione dei diritti in un modo che sia commisurato, nei tempi e nella portata delle decisioni, alla entità della questione.

Un'altra categoria di organi connessi ai diritti operativi dei cittadini è quella che comprende *forum e consigli "rappresentativi" di organizzazioni di cittadini* che presidiano arene pubbliche rilevanti. Tra questi possono essere annoverati, ad esempio, il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, il Consiglio degli utenti dei servizi radiotelevisivi o l'Osservatorio sul volontariato, tutti incardinati presso ministeri.

Vanno inoltre menzionati *comitati ed istituti ad hoc*, che hanno lo scopo di *attuare specifici* diritti, spesso con il concorso delle stesse organizzazioni civiche. Un esempio è quello dei comitati etici degli ospedali, che hanno poteri sull'attuazione non solo di sperimentazioni, ma anche di esami e trattamenti che richiedono prassi di consenso informato.

Non possono, infine, non essere menzionati quegli organi che hanno una *esplicita e diretta funzione di tutela dei diritti operativi dei cittadini*, specie individuali, nei confronti dell'amministrazione. Ci riferiamo in primo luogo ai difensori civici di comuni, province e regioni, i quali, malgrado un funzionamento spesso deficitario dovuto anche a un sequestro di questa figura ad opera di logiche partitiche e clientelari, hanno un rilevante

significato nella policy che stiamo delineando. In parte la stessa figura dei giudici di pace può rientrare in questa categoria.

3.4. Luci e ombre

La introduzione e la moltiplicazione di diritti “operativi” nel rapporto tra cittadini e amministrazioni non può essere valutata in modo univoco, ma richiede di riconoscere luci ed ombre.

Le luci stanno nel fatto che aver tradotto in termini di diritti misure e requisiti prima considerati come variabili puramente organizzative o legati a scelte facoltative da parte dell’amministrazione, è un processo che appare del tutto coerente con il nuovo scenario a cui abbiamo fatto riferimento. Che il rapporto tra cittadini e amministrazione sia sempre più regolato da un sistema di diritti (e correlati doveri), con i poteri e le responsabilità a essi connessi è un elemento di novità che non può essere ignorato, soprattutto pensando al contesto di discrezionalità in cui tale rapporto si svolgeva tradizionalmente. Come è stato già accennato, comparando la situazione italiana con quella degli altri paesi europei, si può desumere che l’Italia è in una posizione tutt’altro che secondaria su questo fronte¹⁶.

Le ombre, invece, stanno nel fatto che lo stato di attuazione di tali diritti è notevolmente al di sotto di quanto la loro portata e la situazione richiederebbero. Lo testimoniano i rapporti annuali che le organizzazioni di cittadini impegnate in campi quali la tutela dell’ambiente, la promozione della legalità, la presa in carico delle aree di emarginazione, la tutela dei diritti dei malati, la promozione dei diritti dei consumatori, ecc. producono e rendono pubblici proprio allo scopo di misurare il gap di implementazione di tali diritti e di indicare le cose da fare prioritariamente per ridurlo¹⁷. Con una forte generalizzazione – del resto necessaria nell’economia di questo lavoro – si può affermare che sono tre i fattori principali che concorrono a determinare questo *implementation gap* e che sono riconducibili alle pubbliche amministrazioni: anzitutto accade che quelli che sono diritti dei cittadini vengano ridotti a una facoltà delle amministrazioni, sulla base delle intenzioni, modelli di azione o risorse di esse; in secondo luogo questi diritti tendono a essere subordinati a una visione ristretta della sostenibilità (in chiave contabile e amministrativa, più che economica e finanziaria), che riduce a variabile dipendente molte priorità del paese e con esse gli stessi diritti dei cittadini; infine essi tendono a soccombere a interessi (e anche a diritti) di poteri “forti” o di categorie con rilevante potere negoziale o di

¹⁶ Cfr. Moro G. (a cura), “Le istituzioni pubbliche di fronte alle organizzazioni civiche: una ricerca sulle politiche pubbliche verso l’attivismo civico in Europa”, report di ricerca, Active Citizenship Network, Roma 2004; v. anche Id., *Cittadini in Europa*, in corso di pubblicazione, Carocci, Roma.

¹⁷ Si possono fare al riguardo gli esempi dei rapporti periodici di Legambiente, Amnesty international, Caritas, Cittadinanzattiva, Transparency International, Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza, WWF, Italia nostra.

interdizione, come è evidente nelle vicende degli scioperi nei servizi pubblici a danno degli utenti di quegli stessi servizi.

4. Le strategie

Un altro elemento costitutivo della policy dell'amministrazione nei confronti della cittadinanza è quello della definizione e della pratica di alcune strategie volte a creare condizioni favorevoli e concrete occasioni per la implementazione dei diritti di cui sopra e, più in generale, per dare corpo al nuovo scenario delineato all'inizio.

Queste strategie hanno origini diverse: alcune di esse provengono direttamente da una iniziativa delle amministrazioni; altre risultano dal concorso di azioni pubbliche e azioni civiche o di soggetti privati; altre ancora sono il risultato di iniziative non istituzionali (ma egualmente di rilievo pubblico) raccolte o utilizzate dalla pubblica amministrazione.

Esse sono state selezionate o per la loro diffusione, o per il loro carattere trainante, o infine per la loro particolare pertinenza rispetto al focus di questo scritto: in ogni caso per il loro rilievo strategico ai fini della identificazione della nuova politica pubblica nei confronti della cittadinanza. A esse sono variamente riconducibili gli strumenti di cui tratteremo più avanti.

4.1. Consultazione

La consultazione è una strategia che mira a *coinvolgere la cittadinanza nel processo di decisione su una molteplicità di aspetti dell'attività di un'amministrazione*: dalla definizione di un provvedimento alla collocazione di un servizio, dai bisogni che prioritariamente devono essere tenuti in conto alla identificazione di tempi, modalità e standard di azioni e interventi della pubblica amministrazione. Il senso principale di una tale politica è di avvicinare il più possibile gli atti e le decisioni della pubblica amministrazione al sentire dei cittadini e di conseguenza aumentare le possibilità di ottenerne il consenso, o almeno di evitarne il dissenso.

Va detto che praticamente in tutto il mondo la consultazione (dei soggetti interessati o bersaglio, delle comunità, delle organizzazioni civiche impegnate sul tema, ecc.) è considerata un requisito indispensabile di qualunque attività di governo, al punto che, ad esempio, per le banche di sviluppo l'aver consultato la "società civile" sul progetto che si intende realizzare è un requisito per la effettiva concessione di finanziamenti ai governi che li hanno richiesti¹⁸. La stessa Commissione europea ha di

¹⁸ V. ad esempio: World Bank, "Trust Fund for Environmentally and Socially Sustainable Development (TFESSD) Semi-Annual Report – November 1, 2005-April 30, 2006", in <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2007/03/27/000020439>

recente fissato una serie di requisiti minimi da assicurare per questa attività, che pure resta una sua facoltà e non un diritto dei consultati o dei consultabili¹⁹. Il governo del Regno Unito, dal canto suo, organizza ordinariamente procedure di consultazione attraverso un sito internet al quale tutti possono accedere²⁰, mentre quello francese ha istituito procedure di “dibattito pubblico”²¹.

La politica della consultazione in Italia, seppure non risponda a regole unitarie, è piuttosto diffusa sia tra le amministrazioni nazionali (ad esempio, authority e ministeri²²), sia tra le amministrazioni regionali e soprattutto locali²³, sui più svariati temi e con una pluralità di strumenti e regole (sul processo di selezione, sulla definizione dell’oggetto della consultazione, sul suo esito, sui poteri di chi viene consultato, ecc.). Malgrado questa variabilità, la politica della consultazione è chiaramente distinta da altre menzionate in questa tipologia perché i cittadini vengono coinvolti nella definizione o nella istruzione di una decisione che resta interamente nelle mani dell’amministrazione. In altri casi, come vedremo subito, il ruolo che viene affidato alla cittadinanza è decisamente più rilevante.

4.2. Governo partecipato

La strategia del governo partecipato è orientata a *coinvolgere la cittadinanza nella definizione e nella messa in opera di scelte rilevanti dell’amministrazione*, dai bilanci al recupero di zone degradate. A differenza di quanto è usualmente previsto e nella gran parte dei casi avviene effettivamente nelle consultazioni, con la strategia del governo

[20070327124644/Rendered/PDF/392160TFESSDSe1ort1Jun200601PUBLIC1.pdf](#), consultato nel marzo 2007.

¹⁹ European Commission, “Towards a reinforced culture of consultation and dialogue. General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission”, Brussels, 11.12.2002, COM(2002) 704; e, per un giudizio critico sull’approccio della Commissione a questo tema, Magnette P., “European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised?”, *Jean Monnet Working Paper* No. 6/2001.

²⁰ www.direct.gov.uk/en/D11/Directories/PublicConsultations/index.htm, consultato nel marzo 2007.

²¹ Commission national du débat public, “Rapport annuel 2005-2006”.

²² Ad esempio la CONSOB (“Regolamento recante norme di attuazione del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 e del decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213 in materia di mercati”), l’Autorità per l’energia elettrica e il gas (Delibera 11 Gennaio 2005, n. 1/05), la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (<http://www.covip.it/CARTAATTIVITACOVIP.htm>, consultato nel gennaio 2007), l’Authority per le garanzie nelle comunicazioni (http://www.agcom.it/provv/c_p.htm, consultato nel gennaio 2007), il Ministero delle comunicazioni (Decreto Legislativo di recepimento delle direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE, recante il “Codice delle comunicazioni elettroniche”, 2003.08.01, Gazzetta Ufficiale n. 214 del 15 settembre 2003; e Decreto Ministeriale “Procedura di consultazione ai sensi dell’art. 11 del Codice delle comunicazioni elettroniche”, 01.10.2005).

²³ V. sotto, punto 5.

partecipato non si convocano i cittadini a dare il proprio parere su una materia che è già istruita, una proposta che è già formulata o un provvedimento che è già scritto; ma li si invita invece a collaborare alla progettazione della soluzione di un problema o di una esigenza che li riguarda ma che ha natura di questione pubblica. Ciò comporta, almeno in linea di principio, che i cittadini che partecipano al processo condividano alcuni poteri che sarebbero in capo alla sola amministrazione. Che questo in svariati casi non avvenga, fino ad arrivare a situazioni in cui la decisione dell'amministrazione mette in discussione o ignora il punto di arrivo del processo di governo partecipato, non cambia lo speciale statuto istituzionale che questa strategia ha.

Ma, al di là di questi aspetti che toccano la stessa natura del processo democratico e dei meccanismi di rappresentanza, quello che è a suo modo più rilevante nella strategia del governo partecipato è il riconoscimento da parte dell'amministrazione ai soggetti investiti da un problema o da una opportunità della titolarità a definire il da farsi. Questa logica di condivisione delle responsabilità tra amministrazione e cittadinanza ha anche, naturalmente, lo scopo di evitare l'emergere di un dissenso paralizzante in corso d'opera e di prevenire conflitti all'interno della popolazione su cui il provvedimento o il progetto che si sta elaborando avrà i suoi effetti.

4.3. Uso della informazione civica

Quella della informazione civica non è, in linea di principio e di fatto, una strategia dell'amministrazione, poiché consiste nella capacità dei cittadini di produrre proprie informazioni o utilizzare quelle provenienti da altre fonti per prendere parte al policy making su temi che li investono direttamente. Lo è invece l'uso (il buon uso) della informazione civica da parte della amministrazione stessa, che si concretizza in azioni di valorizzazione, di promozione o di accoglienza.

Il senso di questa strategia non è solo quella – pur della massima importanza – di integrare le informazioni in possesso dell'amministrazione, ma anche di *utilizzare le competenze che i cittadini hanno circa situazioni, meccanismi e servizi che li riguardano direttamente*, naturalmente anche al fine di utilizzare il potenziale di consenso che l'uso delle informazioni provenienti dalla cittadinanza ha in sé.

In relazione a queste considerazioni, si sono moltiplicati negli ultimi anni rapporti, dossier, attività di monitoraggio o di valutazione basati proprio sulla informazione civica. I temi trattati possono andare dalle discariche abusive alla realtà della immigrazione in Italia, dal rispetto di standard di qualità da parte degli ospedali al livello di sicurezza degli edifici scolastici. Tali attività sono sempre più spesso raccolte o promosse dalle amministrazioni che ne utilizzano i contenuti per orientarsi in situazioni critiche, valutare il proprio intervento, assumere decisioni riducendo

l'asimmetria informativa, creare contrappesi a interessi "forti". Che ciò avvenga, e addirittura assuma il rango di una strategia, dice quanta strada sia stata fatta almeno sul piano cognitivo rispetto al punto di partenza, non solo del pensiero politico e costituzionale, ma anche della prassi amministrativa, che era quello della incompetenza dei cittadini in materia di questioni di rilievo pubblico.

4.4. Partnership

Quella delle partnership è una strategia volta a *impegnare amministrazioni e cittadinanza in programmi pubblici nei quali vengono messi in comune risorse e rischi*. La strategia delle partnership, in altre parole, va oltre sia la logica del dialogo che di quella del reciproco sostegno (dell'amministrazione a iniziative di soggetti esterni o viceversa). L'elemento distintivo delle strategie di partnership è appunto la condivisione del medesimo obiettivo, così come delle risorse necessarie per perseguirlo e dei rischi da esso implicati, per mettere in opera azioni che nessuno dei partner avrebbe potuto sviluppare da solo²⁴.

Le strategie di partnership sono particolarmente utilizzate in quelle situazioni in cui le amministrazioni soffrono di penuria di risorse e in cui, al contrario, soggetti esterni sono portatori di risorse indispensabili: ad esempio di informazioni, di know-how, di esperienza, di capacità relazionale, di capacità di coinvolgere i soggetti bersaglio nella definizione dei servizi da istituire. Uno dei terreni privilegiati delle partnership è quello dei servizi di welfare al livello locale, dove emergono problemi che davvero nessuno degli attori sarebbe in grado di fronteggiare da solo e in cui invece la messa in comune di obiettivi, risorse e rischi consente di produrre un valore aggiunto²⁵.

C'è anche un versante critico delle partnership, legato a un uso strumentale della cittadinanza – nella forma di impresa sociale accreditata o convenzionata, ma anche in quella di rete informale di solidarietà, familiare o di vicinato, o di organizzazione in cui viene prestato lavoro volontario e gratuito – per risparmiare risorse ottenendo di più a costi minori e instaurando relazioni tutt'altro che paritarie. Non pochi casi di *outsourcing* da parte delle amministrazioni verso la cittadinanza, specialmente di servizi alla persona, hanno proprio questo segno²⁶.

²⁴ Cfr. Ruffa M., "Analizzare le partnership: un'ipotesi di lavoro", tesi discussa al Master "Politiche della cittadinanza e welfare locale" presso la Facoltà di Statistica dell'Università La Sapienza di Roma nell'anno accademico 2004-2005.

²⁵ Cfr. Firmani N., "L'integrazione socio-sanitaria nell'Azienda Sanitaria Unica Regionale delle Marche ed il ciclo dell'azione sussidiaria", tesi discussa al Master "Politiche della cittadinanza e welfare locale" presso la Facoltà di Statistica dell'Università La Sapienza di Roma nell'anno accademico 2005-2006.

²⁶ V. ad esempio De Leonardis O., *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano 1998.

4.5. Rendicontazione sociale

La rendicontazione sociale è volta a *rafforzare l'accountability delle amministrazioni nei confronti dei propri stakeholder con riguardo agli impatti della propria attività*. Si tratta di una strategia mutuata dal mondo delle imprese private, dove la rendicontazione sociale è il modo di riconoscere legittimità a tutti gli stakeholder e di assumere responsabilità pubbliche anche circa l'impatto economico, sociale e ambientale della propria attività.

Come è stato notato²⁷, la trasposizione di questa strategia dal mondo della impresa a quello dell'amministrazione pubblica non è esente da paradossi, considerato che l'amministrazione per definizione risponde al suo pubblico tramite le elezioni; ma il fatto che ciò non costituisca un motivo di rigetto di questa strategia ci pare che sia una ulteriore dimostrazione della esistenza di un nuovo scenario con riguardo al rapporto tra amministrazione e cittadinanza. Si può dire, da questo punto di vista, che le politiche di rendicontazione sociale mirano a riconfermare e rafforzare il mandato degli elettori, un elemento richiamato dal fatto che in molti casi lo strumento che si sceglie di implementare viene definito proprio "bilancio di mandato".

Accanto a questo obiettivo fondamentale, la strategia della rendicontazione sociale mira a superare rilevanti elementi di distonia del modo di essere e di operare della pubblica amministrazione rispetto al nuovo scenario indicato all'inizio. Tra questi elementi distonici possiamo menzionare la mancanza di trasparenza, la estrema difficoltà nel comunicare, la tendenza a mettere in rilievo gli output (quante riunioni, quante delibere, quanti soldi stanziati, ma anche quante strade riparate, quanti senzatetto ricoverati) e a ignorare gli outcome della propria attività (quanti incidenti mortali evitati, quante persone senza fissa dimora prese stabilmente in carico e quindi fuori dall'area di rischio).

4.6. Qualche valutazione

Ci sono, naturalmente, diverse altre strategie che hanno connessione con il tema dell'adeguamento del rapporto della pubblica amministrazione con il suo ambiente pertinente: ad esempio, la comunicazione, non inclusa qui sia perché ampiamente trattata in altre parti di questo rapporto, sia perché di portata decisamente più ampia rispetto alle strategie identificate sopra²⁸; o la concertazione tra le parti sociali, che appartiene a un universo istituzionale affatto differente da quello che stiamo trattando qui. Il nostro intento, va ricordato, è infatti quello di mettere in rilievo la messa in campo di strategie

²⁷ V., ad esempio, Tanese A. (a cura), *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Programma Cantieri, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2004, pagg. 18-20.

²⁸ Cfr. Rolando S. (a cura), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica: dallo stato sovraordinato alla sussidiarietà*, Etas, Milano 2003; Arena G. (a cura), *La funzione di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini 2004.

specifiche come elementi costitutivi di una nuova politica pubblica nei confronti della “cittadinanza ridefinita”.

Su tali strategie è opportuno fare qualche breve considerazione di tipo valutativo, benché la natura di questo testo, volto a identificare l’oggetto di cui si sta trattando, non può dare luogo a valutazioni compiute. Tuttavia, possono essere avanzati due ordini di considerazioni.

Da un lato si può affermare che le cinque strategie identificate sopra appaiono come una risposta pertinente al problema dell’adeguamento della pubblica amministrazione al nuovo scenario. Esse, cioè, sembrano in grado di indicare strade percorribili e potenzialmente efficaci per mettere in relazione l’amministrazione con un cittadino divenuto mission, risorsa e stakeholder di essa.

Dall’altro lato, è fin troppo facile dubitare che al momento tali strategie siano in grado di svolgere questo ruolo in modo effettivo. Non si può non arguire, infatti, che su di esse non vi sia un soddisfacente grado di allineamento della pubblica amministrazione; che esse non siano messe in opera quanto sarebbe necessario, essendo per lo più limitate a specifiche (spesso marginali) attività amministrative; e che su di esse non vi sia condivisione da parte del potere politico, esso stesso messo fortemente in questione dal nuovo scenario del rapporto tra amministrazione e cittadinanza e dalle sue conseguenze operative, come ad esempio il superamento della figura del cittadino come semplice elettore.

5. Gli strumenti

Con riferimento, seppure non meccanico, alle strategie di cui sopra, sono stati prodotti o mutuati da esperienze di altri settori o di altri paesi e infine sperimentati strumenti decisamente innovativi, volti a dare concretezza a nuovi rapporti dell’amministrazione con la cittadinanza. Senza la pretesa di prenderli in considerazione tutti, né di fare di ciascuno di essi una trattazione sistematica, riteniamo utile qui di seguito menzionare alcuni di essi, soprattutto come esempi (o indicatori) che testimoniano la volontà delle amministrazioni di fare i conti con la “cittadinanza ridefinita” e nello stesso tempo le difficoltà e le pressioni a ulteriori cambiamenti che questo compito comporta. Per queste stesse ragioni possiamo considerarli elementi costitutivi di una nuova politica pubblica nei confronti della cittadinanza.

Sempre più frequentemente le amministrazioni pubbliche, e specialmente i comuni, utilizzano lo strumento della *istruttoria pubblica* per strutturare e articolare i processi di consultazione. Le modalità per la gestione delle istruttorie pubbliche sono diverse e spesso stabilite in regolamenti appositi²⁹. Tali regolamenti usualmente definiscono gli oggetti

²⁹ Vedi ad esempio Comune di Poggibonsi, “Regolamento sugli istituti di partecipazione dei cittadini”, approvato dal Consiglio Comunale nella seduta del 29/11/2001, delib.n. 69, in vigore dal 29/01/2002, www.comune.poggibonsi.si.it/files/reg_istituti.pdf, consultato nel

per i quali essa può essere promossa, i soggetti che la possono indire e quelli che la possono richiedere, le modalità con cui viene dato avviso pubblico dell'apertura dell'istruttoria, il rapporto temporale tra l'avviso pubblico e la convocazione delle sedute di consultazione e le modalità di svolgimento delle stesse, le modalità di decisione della giunta o del consiglio specialmente in relazione alla ipotesi di rigetto dei risultati della consultazione.

Quello della *progettazione partecipata* è uno strumento ormai utilizzato con varie modalità per affrontare temi molto diversi tra loro (dalla ristrutturazione degli uffici postali al recupero di aree degradate, dalla risistemazione di uno spazio urbano alla definizione di programmi di sviluppo locale³⁰). In diversi casi questo strumento viene impiegato nel quadro di programmi europei o nazionali, come quelli relativi ai contratti di quartiere³¹. Il loro svolgimento e il loro stesso successo appaiono molto legati a fattori come la esistenza di una leadership di questo processo, la capacità di effettivo coinvolgimento della cittadinanza interessata, la

gennaio 2007; Comune di Modena, "Regolamento sugli istituti di partecipazione dei cittadini", Approvato dal Consiglio Comunale nella seduta del 19.06.1997, delib.n.109, in vigore dal 16 luglio 1997, www.comune.modena.it/regolamenti/istituzionali/istituti_partecipazione/istituti_partecipazione.pdf, consultato nel gennaio 2007; Comune di Bologna, "Regolamento sui diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini", entrato in vigore il 14 novembre 1994, www.comune.bologna.it/comune/regolamenti/affari-istituzionali/partecipazione.rtf, consultato nel febbraio 2007.

³⁰ V. ad esempio la progettazione del recupero e la gestione dell'area di Piazza Ragazzi nel centro di Genova, riportata in Costanzi C., "Verso un percorso di progettazione condivisa: il bagaglio di esperienze costruite sul campo", Relazione per il Comune di Genova, paper, 2006; la riprogettazione dell'area ex Atesina ai Solteri a Trento, in www.casacitta.tn.it/cms-01.00/articolo.asp?idcms=165&idGrp=219 (consultato nel gennaio 2007); la esperienza riguardante le ex fonderie di Modena: www.comune.modena.it/exfonderie/progetto.shtml (consultato nel gennaio 2007); la esperienza alla Borgata Frassati a Torino: www.greentarget.com/articolo.asp?cui=6353653&CodPubblicazione=363&VisBanner=nul1 (consultato nel gennaio 2007); il progetto per il recupero dell'ex istituto Angelo Mai a Roma: www.rione-monti.it/documents/progettoAM.pdf (consultato nel gennaio 2007); la ristrutturazione dell'ex macello comunale a Monza: www.monzapartecipa.it/htm/il_progetto.html (consultato nel gennaio 2007); la esperienza dei Laboratori territoriali a Roma: www2.comune.roma.it/uspel/Index.html (consultato nel gennaio 2007); e i materiali connessi al concorso di progettazione partecipata promosso da INU, ANCI e WWF: www.inu.it/attivita_inu/concorso_urbanistica_partecipata.html (consultato nel gennaio 2007) e all'attività del programma Cantieri del Dipartimento della funzione pubblica: www.cantieripa.it/inside.asp?id=2161#Esperienze (consultato nel gennaio 2007). In generale, si può vedere il manuale di Bobbio L. (a cura), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Programma Cantieri, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2004.

³¹ Cfr. Koch M., "Condividere, partecipare, riqualificare. Esperienze di governance nei contratti di quartiere", tesi di laurea specialistica, anno accademico 2005-06, Facoltà di Scienze della formazione, Università di Roma Tre; v. anche le linee guida della Regione Umbria: www.contrattidiquartiere.net/linee_guida.htm (consultato nel gennaio 2007).

disponibilità delle amministrazioni a non mettere in discussione o contraddire (come purtroppo invece avviene) i risultati del processo di progettazione condivisa.

Forse sopravvalutati rispetto alla loro reale entità quantitativa, i *bilanci partecipativi* si stanno diffondendo in Italia come strumento per legare la partecipazione dei cittadini a una vera “posta in gioco”, vale a dire la decisione sull’uso di risorse pubbliche. I materiali disponibili³² non sempre chiariscono la entità di tali risorse. Tuttavia, per avere un’idea degli ordini di grandezza, si può rilevare che, in occasione della prima esperienza del genere fatta dal Comune di Cinisello Balsamo nell’ottobre 2005, 73 persone riunite in assemblee di circoscrizione hanno formulato 143 proposte per l’allocazione di 600.000 € del bilancio comunale, destinati prevalentemente alla cura delle aree verdi del quartiere³³. Come vedremo dopo, in casi come questi i numeri non hanno un valore assoluto ma relativo e anche per questo un’attenta ricognizione e valutazione di ciò che è in corso appare indispensabile. Quello che è però da notare in ogni caso è il mutamento di paradigma che programmi del genere manifestano.

Come un caso particolarmente significativo di uso della informazione civica, nelle aziende sanitarie italiane è stato di recente introdotto il metodo dell’*Audit civico*, elaborato da esperti di Cittadinanzattiva e gestito dalle strutture locali del Tribunale per i diritti del malato³⁴. Si tratta di un’attività

³² Materiali sui bilanci partecipativi sono agevolmente reperibili. V. per esempio quelli relativi al Comune di Modena (www.comune.modena.it/bilanciopartecipativo/bilancio.shtml, consultato nel gennaio 2007), al Municipio XI di Roma (www.municipiopartecipato.it/pages/index, consultato nel gennaio 2007), al Comune di Grottammare nelle Marche (<http://www.buonpernoi.it/ViewDoc.asp?ArticleID=2869>, consultato nel gennaio 2007), al Comune di Piacenza (<http://www.comune.piacenza.it/index.asp>, consultato nel gennaio 2007), al Comune di Vimodrone in provincia di Milano (<http://www.comune.vimodrone.milano.it/bilanciopartecipativo/index.asp>, consultato nel gennaio 2007), al Comune di Pieve Emanuele in provincia di Milano (www.carta.org/agenzia/NuovoMunicipio/bilanciopartecipativo_progetto.pdf, consultato nel gennaio 2007), al Comune di San Canzian d’Isonzo (www.comune.sancanzianandisonzo.go.it/bilancio/progetto.pdf, consultato nel gennaio 2007).

³³ Ampia documentazione relativa a questa esperienza si può trovare nel sito del Comune di Cinisello Balsamo: (www.comune.cinisello-balsamo.mi.it/sitospip/spip.php?rubrique137, consultato nel gennaio 2007).

³⁴ Per una presentazione sistematica della metodologia, v. Lamanna A., Terzi A., “La valutazione civica della qualità e della sicurezza nelle strutture sanitarie: i programmi Audit civico e Ospedale sicuro”, in Banchieri G. (a cura), *Confronti: pratiche di benchmark nella sanità pubblica italiana*, Italtpromo, Roma 2005. Sul versante delle amministrazioni v. il materiale dell’Agenzia per i servizi sanitari dell’Emilia-Romagna: asr.regione.emilia-romagna.it/wcm/asr/aree_di_programma/accreditamento/pr_cittadini/stpr_cittad_qualita/lr_audit.htm, (consultato nel gennaio 2007) e delle Ausl di Reggio Emilia (www.ausl.re.it/Home/DocumentViewer.aspx?ID=1057&TIPODOC=IAP, consultato nel gennaio 2007), Modena (www.ausl.mo.it/sist_qualita/intro/altri_audit.html, consultato nel gennaio 2007), Rimini (www.auslrn.net/index.php?option=content&task=category§ionid=40&id=398&Itemid

di verifica portata avanti da gruppi di cittadini attraverso l'utilizzo di un sistema di indicatori che riguardano l'orientamento ai cittadini, l'impegno dell'azienda a promuovere politiche di rilievo sociale e sanitario, il coinvolgimento delle organizzazioni civiche nel policy making aziendale, la capacità di risposta dell'azienda a un problema urgente per la comunità. Ogni ciclo di Audit civico si conclude con la identificazione, da parte delle amministrazioni e dei cittadini impegnati nell'auditing, di una serie di azioni correttive la cui implementazione e i cui effetti vengono verificati l'anno successivo. Tra il 2000 e il 2005 sono state coinvolte nell'Audit civico 134 aziende sanitarie e questo strumento è stato incluso nei programmi di valutazione di cinque regioni (Emilia-Romagna, Puglia, Lazio, Abruzzo e Friuli-Venezia Giulia).

Utilizzati con frequenza nelle politiche di sviluppo locale, nelle politiche di welfare, nelle politiche dei tempi e degli orari e in quelle ambientali³⁵, gli *accordi di programma* vengono sempre più utilizzati per incorporare organizzazioni civiche, realtà associative e istituzioni locali (come le parrocchie) nella definizione dei bisogni di un territorio, in vista della comune costruzione di risposte. Tipico esempio è quello dei Piani di zona previsti dalla legge 328/2000 sul sistema di welfare locale. Va aggiunto che tale coinvolgimento avviene usualmente con la previsione di una successiva adesione di soggetti legati alla cittadinanza al contratto di programma che non nella loro partecipazione come parti contraenti assieme ad attori pubblici come i comuni, le aziende sanitarie o gli istituti scolastici. I non molti casi in cui ciò avviene e i pochi di cui è accessibile la documentazione³⁶, dicono però che la pubblica amministrazione è in grado –

=591, consultato nel gennaio 2007), Piacenza (www.ausl.pc.it/comunicatiAziendali/2005/com_2005_10_28_2.asp#, consultato nel gennaio 2007), Parma (www.ausl.pr.it/page.asp?IDCategoria=625&IDSezione=3934, consultato nel gennaio 2007), nonché della Regione Puglia (auditcivico.regione.puglia.it/, consultato nel gennaio 2007) e della Asl di Taranto (www.auslta1.it/altro/dettaglioarticolo.asp?Tipoarticolo=News&NomeTabella=News&IDDettaglio=18&ID=118&IDArea=3, consultato nel gennaio 2007).

³⁵ Cfr. BOBBIO L. (a cura), *A più voci*, cit., pagg. 139 ss.

³⁶ Casi di accordi di programma sottoscritti da organizzazioni di cittadini o da altre realtà della società civile sono ad esempio quelli del Comune di Monfalcone ("Accordo di programma per l'attuazione del Piano triennale di zona previsto dalla L. 328/00 in materia di politica sociale, triennio 2006/2008, Ambito territoriale Basso Isontino"), del Distretto Socio-Sanitario D48 di Siracusa ("Accordo di programma per l'adozione del Piano di zona 2003-2005 del Distretto socio-sanitario n 48 Siracusa"), della Comunità montana delle Valli del Chisone e della Germanasca ("Accordo di programma per l'adozione del Piano di zona tra la Comunità montana Valli Chisone e Germanasca, il Comune di Sestriere, l'Asl 10 di Pinerolo, la Provincia di Torino e gli organismi territoriali del terzo settore"), del Comune di Fabriano ("Accordo di programma 2001-2004 per le politiche sull'immigrazione"), della Regione Basilicata ("Accordo di programma – Progetto Studenti in strada - Educazione alla Convivenza dei giovani e adulti utenti della strada"), della Provincia di La Spezia ("Accordi di programma in materia di servizi per il lavoro", 4 novembre 2003).

quando vuole – di dare una forma giuridica di diritto pubblico e di tipo paritario alle partnership che coinvolgono realtà della cittadinanza³⁷.

Gli strumenti di *e-democracy* si stanno diffondendo tra le amministrazioni allo scopo di ricreare nella Rete le agorà che non sono più fisicamente possibili, di far emergere la *tacit knowledge* dei cittadini con riferimento a problemi di rilevanza pubblica e di facilitare la partecipazione dei giovani alla vita pubblica, anche utilizzando gli strumenti e le tecnologie della informazione acquisiti o approntati negli ultimi anni (ad esempio i punti di accesso pubblico a Internet)³⁸. Per quanto né la diffusione delle esperienze né il loro impatto quantitativo appaiano al momento particolarmente significativi, la pertinenza di questo strumento rispetto alle attuali condizioni della partecipazione dei cittadini all'attività delle amministrazioni potrebbe essere molto più rilevante di quanto oggi possa apparire.

Quella dei *bilanci* (o rapporti) *sociali* (o di mandato) è una pratica che si va sempre più diffondendo nelle pubbliche amministrazioni, a tutti i livelli³⁹. Essendo nella maggior parte dei casi dei “numeri zero”, è prematuro darne una valutazione compiuta. E' tuttavia importante notare come lo sforzo che molte amministrazioni stanno compiendo per produrre i propri bilanci sociali faccia emergere problemi rilevanti del rapporto con la cittadinanza e costringa, in qualche modo, le amministrazioni stesse a non eluderli. Tra questi, il più interessante nella economia di questo testo è quello del coinvolgimento della cittadinanza soltanto in una fase avanzata della produzione del documento: spesso solo come “pubblico” del prodotto finale; talvolta come soggetto consultato su una prima bozza del bilancio; raramente, se non mai, nella fase della definizione degli oggetti da rendicontare e degli indicatori a essi connessi. Si tratta di un problema che esiste anche nei processi di rendicontazione delle imprese private, così come esiste quello della tendenza a rendicontare i prodotti (*output*) anziché gli effetti e gli impatti. Tuttavia, nel caso delle pubbliche amministrazioni un problema del genere è a suo modo più serio. Che i bilanci sociali lo portino allo scoperto è un elemento che va a loro favore.

³⁷ V. anche Dalla Mura F., *Pubblica amministrazione e non profit*, Carocci, Roma 2003.

³⁸ Si può vedere al proposito il portale partecipa.net, dedicato dalla Regione Emilia-Romagna allo sviluppo della e-democracy. Per una esperienza di progettazione partecipata nella quale gli strumenti di e-democracy sono stati utilizzati dai giovani per prendervi parte, si può consultare la documentazione del processo partecipativo organizzato nel 2005 dalla Provincia di Macerata per la definizione del progetto di orientamento scolastico 2006: Provincia di Macerata, *ProvinciaAperta*, “Partecipazione per il progetto orientamento 2006”, paper, 2006.

³⁹ Per una trattazione delle peculiarità di questi strumenti applicati alla pubblica amministrazione, un'ampia panoramica di tali strumenti e una serie di esperienze condotte in merito, v. Tanese A., *Rendere conto ai cittadini*, cit. Numerosi altri casi sono documentati nel sito del programma Cantieri del Dipartimento della funzione pubblica: www.cantieripa.it (consultato nel gennaio 2007).

Ci sono, naturalmente, molti altri strumenti che sono in corso di più o meno avanzata sperimentazione da parte delle pubbliche amministrazioni: dai laboratori di quartiere alle iniziative di ascolto attivo, dall'uso della *customer satisfaction*⁴⁰ ai già menzionati contratti di quartiere e piani di zona dei servizi di welfare. Quello che qui è rilevante è, più che estendere un elenco che sarebbe comunque incompleto a causa della mancanza, fino a questo momento, di un punto di osservazione generale su di essi, mettere in rilievo il fatto che la politica pubblica nei confronti della cittadinanza contiene – come proprio elemento costitutivo – anche la produzione di una nuova strumentazione.

A proposito di tali strumenti, si può conclusivamente affermare che essi appaiono pertinenti ma non ancora adeguati. Sono pertinenti perché costituiscono (ovviamente non da soli) una risposta che corrisponde al problema di dare concretezza a un nuovo tipo di rapporto tra amministrazioni e cittadini. E lo sono anche – questo è un punto da non sottovalutare – perché fanno emergere fattori di ostacolo e creano una pressione perché questi vengano rimossi. Non sono invece adeguati, perché hanno chiaramente un carattere eccezionale e “sperimentale” rispetto alla generalità delle amministrazioni pubbliche e ai loro modelli operativi. In diversi casi, inoltre, alla prova dei fatti essi mostrano limiti di efficacia o tendono a non raggiungere il loro obiettivo. In ogni caso, il passo successivo da compiere è quello della messa a regime di questo nuovo strumentario, giacché niente può rimanere per sempre sperimentale.

6. Condizioni

Per tutto quanto detto fin qui, è al momento impossibile anche tentare un bilancio di questa nuova politica dell'amministrazione nei confronti della “cittadinanza ridefinita”. Ciò che è possibile, tuttavia, è enucleare alcune questioni che è necessario affrontare per rendere la prassi dell'amministrazione più consona ai propri obiettivi; ipotizzare fatti e circostanze che potrebbero essere utili per monitorare e valutare questa politica; e infine identificare gli ostacoli che si frappongono a un pieno sviluppo di questa politica e che, nell'interesse di tutti, tutti dovrebbero contribuire a superare. Possiamo considerare tali questioni da affrontare come altrettante condizioni da soddisfare per il dispiegamento di una nuova politica pubblica nei confronti della cittadinanza. Esse riguardano nodi da sciogliere, fattori di valutazione da definire, pietre d'inciampo da superare.

6.1. Nodi

⁴⁰ Si veda, al proposito, Fabris G., Rolando S. (a cura), *La customer satisfaction nel settore pubblico*, FrancoAngeli, Milano 2000; Tanese A., Negro G., Gramigna A., *La customer satisfaction nelle pubbliche amministrazioni. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, Programma Cantieri, Rubettino, Soveria Mannelli 2003.

Per quanto riguarda i nodi da sciogliere, può essere utile rilevare qui tre questioni che, nella identificazione e nella conduzione di questa politica, la pubblica amministrazione non ha ancora definito. Essi hanno carattere cognitivo ma indubbia influenza sulla operatività delle amministrazioni. I nodi riguardano rispettivamente la percezione della cittadinanza come attore plurale; l'approccio globale e non frammentato al rapporto con i cittadini; la questione della rappresentanza della cittadinanza nella interlocuzione e nella collaborazione con la pubblica amministrazione.

Cittadinanza plurale. Un primo nodo da sciogliere riguarda la visione della cittadinanza e del cittadino. Esso consiste nel passaggio da una visione generalizzante e astratta a una concreta e plurale. L'amministrazione, infatti, tende a considerare il cittadino come una figura unica e usualmente progetta di approcciarsi ad esso considerandolo come un *unicum*. La cittadinanza contemporanea, invece, è plurale, segmentata e differenziata. Riconoscerlo può portare a identificare come interlocutori dell'amministrazione almeno cinque diversi segmenti della cittadinanza (che nei casi concreti possono essere parzialmente sovrapposti):

- Gli individui;
- Le reti, generalmente informali, di relazioni parentali, di vicinato, di solidarietà o di altro genere;
- Le tradizionali forme organizzate della società civile (associazioni di interesse, professionali, culturali e scientifiche, istituzioni religiose, ecc.);
- Le imprese, private o sociali che siano, le quali sono sempre più coinvolte nella trattazione di problemi pubblici nella logica della responsabilità sociale d'impresa o, appunto, cittadinanza d'impresa, nonché nel quadro dell'art. 118 della Costituzione;
- Le iniziative civiche, parte della società civile organizzata ma in essa distinte per un impegno a tutela di diritti e beni comuni che di fatto concorre direttamente all'attuazione di politiche pubbliche in cui sono impegnate in primo luogo le pubbliche amministrazioni.

E' da aggiungere che la cittadinanza si articola anche in altre forme o figure, che sono portatrici di specifiche domande, ma anche risorse, per l'attività amministrativa. Si possono ad esempio menzionare come criteri di identificazione di tali forme la condizione di utente o consumatore di beni e servizi direttamente o indirettamente connessi all'amministrazione; il genere sessuale; lo status rispetto alla cittadinanza (particolarmente significativa al riguardo la condizione degli immigrati legali residenti di lungo periodo, i quali vivono una cittadinanza di tipo amministrativo, legata alla residenza - lo *jus domicili* di cui parla l'Unione europea⁴¹). La percezione di questa pluralità è spesso molto bassa nell'amministrazione. Basti fare l'esempio

⁴¹ Cfr. Comitato economico e sociale dell'Unione europea, "Parere sulla integrazione nella cittadinanza della Unione Europea", SOC/141 – CESE 593/2003; Moro G., "Cittadini d'Europa a queste condizioni", in *East*, n. 1/2004, pagg. 46-51.

della scarsa attitudine delle pubbliche amministrazioni a coinvolgere le imprese private nei processi partecipativi, mentre è ormai consolidata la prassi di raccogliere risorse dalle imprese e sta prendendo piede quella di pretendere dalle imprese fornitrici di beni e servizi il rispetto di standard nazionali e internazionali di responsabilità sociale e ambientale⁴², risulta assai poco praticata quella di considerare le imprese anche come attori della vita pubblica, da consultare, coinvolgere e ascoltare.

Approccio globale. Un secondo nodo da sciogliere è quello di una percezione settoriale e frammentaria del rapporto con i cittadini che le amministrazioni usualmente hanno. Benché un passo avanti sia stato compiuto a partire dalla tematizzazione del rapporto con i cittadini in chiave di concatenazione tra informazione, consultazione e partecipazione⁴³, è ancora usuale che le amministrazioni pensino di aver esaurito il loro compito consultando i cittadini, oppure che non considerino le organizzazioni (come le cooperative sociali, ad esempio) che erogano servizi di welfare anche come soggetti da coinvolgere nella valutazione delle proprie politiche. Tematizzare l'attività delle amministrazioni pubbliche in termini di policy making e del suo ciclo di sviluppo (formazione dell'agenda, progettazione, decisione, implementazione, valutazione) può essere utile, non solo per focalizzare l'attenzione dell'amministrazione sui propri risultati e impatti anziché sulle proprie attività e intenzioni, ma anche per tenere presente che un nuovo rapporto con la cittadinanza deve investire l'intero ciclo dell'azione pubblica, dalla definizione delle priorità alla valutazione di quello che è stato fatto.

Rappresentanza. Un ultimo nodo che non può essere ignorato né sottovalutato è quello della rappresentanza dei cittadini di fronte all'amministrazione che informa, consulta, coinvolge ecc. Il problema è ineludibile e si presenta, ad esempio, ogni volta che un certo numero di cittadini più attivi partecipa alla presa di decisioni che investono tutti, o che un'amministrazione seleziona (perché di selezione si tratta) alcune entità organizzate per sedere attorno a un tavolo o mettere a disposizione il proprio *expertise*. Usualmente, di fronte a questo problema le amministrazioni hanno due tipi di reazioni: la prima è semplicemente ignorarlo, mentre la seconda è pretendere che la cittadinanza che si attiva come interlocutore dell'amministrazione risponda agli stessi criteri di rappresentatività dei partiti o dei sindacati, essenzialmente cioè di tipo quantitativo. Le cose naturalmente sono molto più complesse, sia perché i cittadini che si aggregano non rispondono affatto (né possono rispondere) a tali criteri, sia perché di fatto le amministrazioni utilizzano criteri-ombra rispetto a quelli

⁴² V. ad esempio Provincia di Milano, "Codice etico delle forniture di beni e servizi", approvato con disposizione dirigenziale n. 527/2005 del 29/9/2005.

⁴³ Come suggerito dal Gruppo PUMA dell'OCSE nel testo *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, OECD, Paris 2001.

ufficiali (di carattere oggettivo o valutativo) che esse stesse talvolta fissano. I criteri-ombra, inutile dirlo, tendono a creare una situazione in cui i forti diventano più forti e i deboli più deboli. Il passaggio da un concetto assoluto come quello di rappresentanza a un concetto relativo come quello di rilevanza rispetto a situazioni, questioni e necessità, assieme alla definizione preventiva di procedure trasparenti può essere un primo passo da compiere in questa direzione⁴⁴.

6.2. Fattori di valutazione

Un avanzamento nel processo che porti a una messa a regime di un nuovo sistema di rapporti tra amministrazioni e cittadini potrebbe conseguire dalla definizione di criteri di valutazione di quanto si sta facendo.

Circa la valutazione, che sia in corso d'opera o ex post, o che sia rivolta al singolo ente o alla singola azione ovvero finalizzata al *benchmarking*, è necessario che essa si basi su un sistema di indicatori atti a mettere i responsabili amministrativi, i loro stakeholder e il pubblico in generale in condizione di interpretare le informazioni alla luce di criteri che siano una adeguata base di giudizio.

Fissare tali indicatori non è facile, naturalmente, ma è necessario. E, se questo non è comunque il compito del presente testo, ciò che qui si può fare è formulare qualche ipotesi sui criteri generali della costruzione di questi indicatori. Cinque sembrano utili da considerare⁴⁵.

Il primo è il *valore aggiunto* che, da un nuovo rapporto con i cittadini, dovrebbe venire all'attività dell'amministrazione. Tale valore aggiunto potrebbe essere misurato in diversi modi: ad esempio in termini di efficacia, di efficienza, di impatto o di pertinenza. In ogni caso sembra necessario partire dall'assunzione che un nuovo rapporto con i cittadini deve migliorare l'esercizio della funzione pubblica.

Un secondo criterio è quello dell'*empowerment dei cittadini* stessi. Questo concetto, rappresentato da una parola intraducibile in italiano, denota un processo attraverso il quale un soggetto in condizioni di debolezza o subalternità diventa in grado di esercitare i propri poteri⁴⁶. Questo processo è particolarmente rilevante non solo per i soggetti che, per diverse ragioni, vivono specifiche condizioni di debolezza: è la cittadinanza nel suo complesso che, trovandosi nel suo insieme in questa situazione nei

⁴⁴ Per questa materia si veda il rapporto di ricerca di Active Citizenship Network, "Participation in Policy Making: Criteria for the Involvement of Civic NGOs", 2005, reperibile nel sito www.activecitizenship.net (consultato nel gennaio 2007).

⁴⁵ Per l'elenco che segue è stato tratto spunto da Moro G., "Citizens' Evaluation of Public Participation", in Caddy J. (ed.), *Evaluating Public Participation in Policy Making*, OECD, Paris 2005, pp. 109-126.

⁴⁶ Cfr. Rubin H., Rubin I., *Community Organizing and Development*, Macmillan Publishing Co., New York 1992, pag. 62.

confronti della pubblica amministrazione, dovrebbe beneficiare di un nuovo rapporto con l'amministrazione in termini di aumento di poteri e conseguenti responsabilità.

Un terzo criterio è che i rapporti tra cittadini e amministrazioni nel nuovo scenario indicato all'inizio dovrebbero *incrementare la fiducia e il capitale sociale*, intesi come legami di reciprocità e interdipendenza che sono indispensabili per la tenuta del tessuto sociale e per il suo sviluppo, così come per il benessere delle istituzioni⁴⁷. Ad essi sono collegati la esistenza di norme condivise, di reti di associazionismo civico, di vigore dei rapporti sociali.

Un quarto criterio è che nell'attività delle amministrazioni dovrebbero essere coinvolti *un numero sufficiente di cittadini*. Come già accennato parlando di rappresentanza, non c'è un criterio assoluto che possa essere fissato in questo caso, perché la quantità è relativa alle diverse situazioni e problemi trattati, così come agli obiettivi che vengono fissati e ai programmi che vengono messi in opera. Ma un insieme articolato e flessibile di criteri per ponderare la dimensione quantitativa della partecipazione appare necessario per valutare il rapporto delle amministrazioni con la "cittadinanza ridefinita".

Un ultimo criterio è che questo nuovo sistema di relazioni dovrebbe *modificare il modo stesso di essere e di operare della pubblica amministrazione*. Può sembrare un truismo, ma è improbabile che uno sforzo serio in direzione di un nuovo rapporto con i cittadini possa essere compiuto senza mettere in discussione modelli culturali e operativi esistenti. Anche soltanto l'emergere di conflitti all'interno dell'amministrazione circa il rapporto con la cittadinanza può essere un importante punto di partenza per valutare tale processo.

6.3. Pietre d'inciampo

Non va dimenticata, infine, la esistenza di vere e proprie pietre d'inciampo, le quali ostacolano il processo di ridefinizione operativa del rapporto tra amministrazioni e cittadini. Esse, a nostro parere, sono sia di carattere generale, sia relative all'amministrazione, sia relative alla cittadinanza.

Per quanto riguarda i *problemi generali*, il più importante appare essere quello, già menzionato, della esistenza di un paradigma economico-finanziario nell'ambito della funzione pubblica. Non si tratta tanto di politiche di liberalizzazione o privatizzazione che assumono un contenuto ideologico e quindi estraneo alla realtà, quanto del fatto che il rapporto dell'amministrazione con i cittadini è di fatto subordinato ad altri criteri, relativi alla riduzione della spesa pubblica o al primato della efficienza su

⁴⁷ Cfr. Putnam R., *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Democracy*, Simon & Schuster, New York 2000; Donolo C., *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano 1997.

tutto il resto. In sé questo tipo di requisito non sarebbe incompatibile con quello di dare effettiva centralità ai cittadini e considerarli come una risorsa (da quest'ultimo punto di vista, al contrario, si potrebbe parlare di un circolo virtuoso), ma il carattere assoluto che esso assume rende estremamente difficile, quando non impossibile, sviluppare adeguate politiche di riforma dell'amministrazione in questa direzione. Forse è superfluo aggiungere che, in questo contesto, si scontrano due visioni della sostenibilità, una decisamente ristretta e una allargata, che guarda più in là e più avanti.

Se questo problema è di carattere generale non deve però essere considerato astratto. Tra le implicazioni di esso, infatti, c'è ad esempio l'uso delle organizzazioni civiche (specialmente cooperative sociali e associazioni di volontariato) come manodopera a basso costo per la gestione dei servizi di welfare al livello locale. Benché presentate come esempi di partnership, spesso le procedure di bando pubblico e convenzionamento promosse dalle amministrazioni per la gestione di servizi nascondono invece un obiettivo di puro e semplice risparmio di risorse, con effetti deleteri sulla funzione pubblica, sulle stesse organizzazioni civiche e, soprattutto, sugli utenti dei servizi⁴⁸.

Ci sono poi *problemi relativi alla pubblica amministrazione*. Si tratta di questioni di modelli culturali e operativi, competenze, norme e strutture, peso negativo di alcuni stakeholder. In particolare possono essere segnalati:

- la persistenza di schemi culturali e operativi obsoleti, legati a un'idea dell'amministrazione come macchina cieca, guidata da una razionalità esterna (come ad esempio l'idea che governare sia equivalente a produrre normative e non anche, o soprattutto, a occuparsi di "cose");
- la mancanza di competenze nella gestione dei rapporti con la cittadinanza all'interno dell'amministrazione;
- la permanenza di strutture, forme organizzative e modelli operativi obsoleti, che ostacolano lo sviluppo di un rapporto paritario con la cittadinanza (un indicatore particolarmente significativo al riguardo è il diverso valore del tempo dell'amministrazione e di quello dei cittadini: massimo nel primo caso e minimo nel secondo);
- il peso delle logiche corporative, che tendono a prevalere sulle esigenze della cittadinanza;
- la influenza della politica nella gestione dell'amministrazione, con particolare riguardo al riconoscimento e alla pratica di diritti come base del rapporto con la cittadinanza.

Inutile dire che questi problemi hanno effetti concreti e sono percepiti e vissuti dalla stessa cittadinanza organizzata come fattori regressivi⁴⁹.

⁴⁸ Cfr. Dalla Mura F., *Pubblica amministrazione e non profit*, cit.

⁴⁹ Si può guardare al proposito l'*Agenda dei cittadini*, elaborata da una rete di organizzazioni civiche dei paesi UE e resa pubblica a Varsavia nel novembre del 2003 a conclusione del progetto "Citizens for the New Europe", dedicato alle politiche pubbliche

E ci sono, infine, *problemi relativi alla cittadinanza* stessa. Due di essi costituiscono vere pietre d'inciampo e non possono in alcun modo essere sottovalutati. Il primo è l'insieme di atteggiamenti che possono essere classificati come NIMBY (*Not In My Backyard*), ossia di rivendicazione egoistica di interessi e di rifiuto di dare il proprio consenso attivo a provvedimenti che vanno nella direzione dell'interesse generale (collocazione di discariche, chiusura di ospedali obsoleti e perciò pericolosi, ecc.)⁵⁰. Va aggiunto che in molti casi tali atteggiamenti sono innescati da comportamenti della stessa amministrazione, ad esempio da mancanza di consultazione e informazione.

Il secondo problema è l'asimmetria informativa che i cittadini vivono a proposito del funzionamento della macchina amministrativa e delle stesse materie di programmi pubblici che rende difficile una interazione positiva. Va sottolineato, tuttavia, che l'amministrazione, sia al proprio interno che nel rapporto con il pubblico, presenta livelli di apertura e trasparenza molto al di sotto di quanto sarebbe necessario per ridurre tale asimmetria.

Di queste pietre d'inciampo si può notare, giustamente, la portata e la diffusione, nonché la incidenza negativa sul processo di rinnovamento che è oggetto di questo scritto. Ma esse possono essere anche guardate dal versante opposto, e considerate come fattori negativi, fonte di sfiducia e conflitti, che i programmi di riforma del rapporto tra amministrazioni e cittadini in atto potrebbero rimuovere o ridimensionare. A patto, naturalmente, che questi programmi di riforma diventino patrimonio della intera amministrazione e non solo di minoranze illuminate e che trovino il sostegno convinto dei suoi stakeholder.

7. Conclusioni

In questo testo, abbiamo visto come recenti sviluppi che hanno avuto origine sia nella dimensione internazionale che in quella nazionale hanno dato luogo a un nuovo scenario circa il rapporto tra pubbliche amministrazioni e cittadini. Gli elementi che caratterizzano questo nuovo scenario sono tre: la diffusione della cultura della qualità, il passaggio ad approcci di governance, la introduzione del principio costituzionale della sussidiarietà "circolare". Ciò ha portato a una ridefinizione della cittadinanza in termini di mission, stakeholder e risorsa per la pubblica amministrazione.

Per fronteggiare questa situazione ed adeguarsi al nuovo scenario, la pubblica amministrazione ha mobilitato una quantità di energie e promosso numerose azioni che possono essere lette come parte di una vera e propria

riguardanti l'attivismo civico nei 28 paesi della Unione allargata: Moro G. (a cura), "Le istituzioni pubbliche di fronte alle organizzazioni civiche", cit., Appendice.

50 V. al riguardo il sito web del Nimby Forum: www.nimbyforum.net, consultato nel marzo 2007.

policy. Questa policy può essere ricostruita attorno a tre elementi principali: la definizione di diritti “operativi” (individuali e collettivi) dei cittadini, con la correlata creazione di istituzioni e procedure volti alla loro affermazione; la definizione di strategie (consultazione, governo partecipato, uso della informazione civica, partnership, rendicontazione sociale); la messa in opera di nuovi strumenti (come la progettazione partecipata dello sviluppo locale, le istruttorie pubbliche, i bilanci partecipativi, l’uso dell’Audit civico, i contratti di programma, i bilanci sociali, le iniziative di e-democracy).

In questo quadro, sono stati rilevati da un lato alcuni specifici nodi da sciogliere sul versante dell’amministrazione (la percezione della cittadinanza come attore plurale; l’approccio globale e non settoriale o frammentato al rapporto con i cittadini; la questione della rappresentanza della cittadinanza nella interlocuzione e nella collaborazione con la pubblica amministrazione) e dall’altro lato la esigenza di fissare indicatori per valutare anche in corso d’opera tale politica (relativi ad esempio al valore aggiunto del coinvolgimento della cittadinanza; all’empowerment dei cittadini stessi; all’aumento del capitale sociale e della fiducia nelle istituzioni; alla mobilitazione di un numero “sufficiente”, in quanto adeguato e pertinente, di cittadini; agli stessi cambiamenti che devono avvenire, per lo meno in termini di apertura di conflitti, all’interno della pubblica amministrazione stessa).

Non va dimenticata, poi, la esistenza di vere e proprie pietre d’inciampo, le quali sono sia di carattere generale (il prevalere di una visione ristretta della sostenibilità nella gestione della funzione pubblica), sia relative alla pubblica amministrazione (modelli culturali e organizzativi obsoleti, mancanza di competenze nel rapporto con la cittadinanza, permanenza di vecchie normative e strutture, peso delle logiche corporative, influenza negativa della politica), sia, infine, relativi alla cittadinanza (atteggiamenti NIMBY, asimmetria informativa).

E’ certamente prematuro fare un bilancio di questa politica pubblica. Ciò non è dovuto soltanto al carattere ancora minoritario che le espressioni concrete di essa hanno, ma anche alla circostanza che quello che abbiamo di fronte è un processo in piena evoluzione, che non è frutto di un progetto unitario ma che è ricostruibile solo a posteriori come una policy e che, in questo senso, si sta definendo in corso d’opera. Per tutte queste ragioni, si può dire che le raccomandazioni che chiudono questo testo ne costituiscono le conclusioni più proprie.

Entro questi limiti, si può tuttavia conclusivamente richiamare una coppia di concetti che sono stati utilizzati ripetutamente nel testo: quelli di pertinenza e di adeguatezza. Semplificando, si può dire che il primo concetto si riferisce a una relazione di reciprocità sul piano funzionale tra il problema e la soluzione che viene approntata per fronteggiarlo. Il secondo, invece, si riferisce alla proporzionalità della soluzione rispetto al

problema⁵¹. Sulla scorta di questi concetti, dunque, si può affermare che la nuova politica dell'amministrazione nei confronti della cittadinanza appare pertinente ma non ancora adeguata. E' pertinente perché risponde alle esigenze poste dalla "cittadinanza ridefinita" in termini di identificazione di diritti, strategie e strumenti. Ma è tutt'altro che adeguata, considerati i gap di implementazione, le resistenze culturali e comportamentali, gli ostacoli normativi e i deficit strutturali che ancora caratterizzano il corpo dell'amministrazione e fanno di essa, a tutt'oggi, fondamentalmente un nemico del cittadino⁵².

Il modo migliore per prendere sul serio questo problema, naturalmente, è cambiare la pubblica amministrazione. Quelle che seguono sono alcune raccomandazioni connesse a tale imperativo generale, dallo specifico punto di osservazione rappresentato da quanto detto fin qui.

8. Raccomandazioni

Le raccomandazioni che scaturiscono dall'analisi condotta in questo testo potrebbero essere numerose, con diverso raggio di azione e riconducibili a termini temporali differenti. Tra le molte possibili ne scegliamo cinque, connesse alle parole d'ordine dell'allineamento, della formazione, della informazione, del monitoraggio e della valutazione, dell'impulso all'innovazione. Per ciascuna di esse verranno indicate alcune misure prioritarie che potrebbero e dovrebbero essere assunte per metterle in opera.

Va sottolineato che le cinque raccomandazioni che verranno ora presentate fanno riferimento a una medesima strategia, che è quella di confermare, rafforzare ed estendere la policy verso la cittadinanza la cui esistenza è stata rilevata e i contenuti delineati in questo testo. Ciò significa che in generale occorre far sì che a tal fine le pietre d'inciampo esistenti vengano superate, le esperienze pionieristiche diventino prassi generalizzate e venga compiuto un investimento di risorse umane, tecniche e finanziarie commisurato alla portata del compito.

Può essere affermato con certezza, in ogni caso, che se la situazione rimane quella attuale è impossibile che venga costruito un rapporto strategico con la "cittadinanza ridefinita" e che si superi una modalità quotidiana di relazione che è ancora improntata a rigidità, cecità, arroganza dell'amministrazione e che ha come effetti perdita di tempo e denaro,

⁵¹ Cfr. Dunn W. J., *Public Policy Analysis. An Introduction*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1994, pagg. 403 ss.

⁵² Si veda, per una valutazione della situazione dal punto di vista dei cittadini, Ferla V. (a cura), *L'Italia dei diritti. Le politiche pubbliche dal punto di vista dei cittadini*, Edizioni Cultura della pace, Fiesole 2001.

soprusi e incomprensioni, rabbia e disillusione nella cittadinanza. D'altro canto, quanto è stato fatto ed è in corso testimonia che ciò è possibile⁵³.

8.1. Allineamento

Occorre innanzitutto dare impulso a un processo di allineamento della pubblica amministrazione rispetto alla policy nei confronti della cittadinanza che è stata qui identificata. Questo allineamento, volto a evitare che sia la pubblica amministrazione a causare il fallimento della policy che essa stessa ha prodotto, deve riguardare non solo la cultura e i comportamenti, ma anche il sistema di norme e procedure che presiedono all'esercizio delle funzioni pubbliche. Da questo punto di vista, possono essere indicate quattro priorità sulle quali impegnare energie.

La prima priorità è quella della *revisione di leggi e regolamenti* alla luce del contenuto del principio di sussidiarietà così come definito nel nuovo articolo 118 della Costituzione. Questo principio, infatti, riconosce valore costituzionale alle *azioni* che la cittadinanza svolge in funzione dell'interesse generale. La interfaccia dell'amministrazione nei confronti della cittadinanza, invece, è interamente focalizzata sui *soggetti*. Il principio di sussidiarietà, inoltre, si basa sull'idea che l'amministrazione debba *riconoscere* quello che esiste, mentre il sistema attuale di norme e procedure è ispirato all'idea opposta, ovvero che sia l'amministrazione a stabilire a quali caratteristiche la cittadinanza si debba *conformare* se intende essere riconosciuta come interlocutore dell'amministrazione stessa. Tutto ciò è evidente, ad esempio, nella prassi che molte amministrazioni locali seguono, di creare albi delle associazioni civiche con l'intento, non tanto di avere un quadro di ciò che esiste e raccogliere volontà di interlocuzione o disponibilità all'azione, quanto di creare un recinto nei confronti di "chi sta fuori", di cui è legittimata la mancanza di ascolto, di attenzione e di collaborazione. Una profonda revisione di norme, regolamenti e procedure, per lo meno allo scopo di darne una interpretazione "costituzionalmente orientata", appare indispensabile.

Una seconda priorità è quella di produrre alcune, poche *norme di supporto* della policy delineata in questo testo. Non si pensa qui a una legge organica e con intenti sistematici e onnicomprensivi, visto che quelle esistenti mostrano evidenti limiti⁵⁴ e soprattutto considerato l'intrinseco carattere pluralistico e multiforme della realtà a cui una tale legge si dovrebbe applicare (ci riferiamo a quanto già detto sulla "cittadinanza plurale"). Quello che, invece, potrebbe e dovrebbe essere fatto è duplice. Da un lato si tratterebbe di definire un *principio di obbligatorietà del*

⁵³ Un recente, significativo esempio di quanto è possibile fare, sia sul piano del metodo che su quello del contenuto, è rappresentato dal Piano nazionale per la semplificazione amministrativa, approvato dal Comitato interministeriale il 30 marzo 2007.

⁵⁴ Ci riferiamo ad esempio a leggi come quella sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (onlus), Decreto Legislativo del 4 dicembre 1997, n. 460.

coinvolgimento della cittadinanza, vale a dire di sancire in modo generale che i provvedimenti e i programmi delle amministrazioni non possono essere varati e messi in opera se non vi sia stato un preventivo coinvolgimento della cittadinanza, lasciando alle amministrazioni e ai loro stakeholder il compito di stabilirne e sperimentarne forme, modi e procedure. Dall'altro lato, a integrazione e come correttivo di questa impostazione, dovrebbero essere definiti un insieme di *requisiti minimi* di tale coinvolgimento prendendo in considerazione le relazioni di dialogo, collaborazione e partnership, sull'esempio di quanto fatto dalla Commissione europea per le sole procedure di consultazione⁵⁵, in modo tale da contrastare il rischio (in assoluto ineliminabile) che il principio generale sopra esposto sia attuato in modo formalistico e burocratico.

Una terza priorità riguarda le norme e le procedure che presiedono alla *gestione delle risorse umane* nella pubblica amministrazione. Da un lato andrebbero identificate figure professionali focalizzate sul rapporto con la cittadinanza, non perché questo sia un compito esclusivo o confinabile in un ufficio o in una funzione, ma perché è necessario che siano presenti in modo trasversale figure di riferimento e di impulso a questa politica, che permangano nel tempo⁵⁶. Dall'altro lato, la parte normativa dei contratti di lavoro, così come il sistema degli incentivi, economici e non, dovrebbe avere al suo centro il rapporto con la cittadinanza e tradurre in norme di comportamento e priorità di azione la policy dell'amministrazione nei confronti della cittadinanza stessa.

Inutile sottolineare che tali norme non possono e non devono riguardare soltanto il *front office* (ad esempio gli uffici per le relazioni con il pubblico), ma anche, e soprattutto, ciò che vi sta dietro. Tutto ciò avrebbe sicuramente a che fare, ma non sarebbe coincidente, con la lotta al "fannullonismo" nella pubblica amministrazione che ha di recente ispirato autorevoli prese di posizione, libri e proposte di legge e che ha peraltro dalla sua ottime ragioni⁵⁷. Una misura che al riguardo viene praticata in alcune amministrazioni, ma che andrebbe generalizzata e incentivata è *l'inserimento di esponenti di organizzazioni di cittadini nei nuclei di valutazione delle amministrazioni e delle aziende pubbliche*, al fine di rompere il circolo vizioso oggi esistente tra controllori e controllati, che danneggia gli utenti dei servizi e l'interesse generale.

⁵⁵ European Commission, "Towards a reinforced culture of consultation and dialogue. General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission", cit.

⁵⁶ Il continuo cambiamento dei funzionari incaricati di fare da punto di riferimento del rapporto con la cittadinanza è uno dei fattori maggiormente negativi rilevati dalle organizzazioni civiche in tutta Europa. Cfr. la già citata "Agenda dei cittadini" varata a Varsavia nel 2003.

⁵⁷ V. Ichino P., *I nullafacenti*, Mondadori, Milano 2006.

8.2. Formazione

Senza la illusione che la formazione sia la panacea di tutti i mali e senza immaginare la formazione come un processo di rieducazione di stile cambogiano, volto a plasmare un nuovo tipo umano di funzionario pubblico, è però necessario un rilevante impegno in questo campo all'interno della pubblica amministrazione. Alcune tra le più rilevanti difficoltà di rapporto tra l'amministrazione e la cittadinanza, infatti, sono dovute alla mancanza di consapevolezza e/o di know-how dei funzionari pubblici nei confronti della cittadinanza stessa. Inoltre superare l'idea, ingenua ma estremamente diffusa nell'amministrazione, del cittadino come "buon selvaggio", relazionarsi con il quale è una faccenda di mero buonsenso, appare un passaggio di rilevanza cruciale. Anche in questo caso possono essere segnalate diverse priorità.

La prima priorità è la *definizione dello stock di conoscenze e abilità* che dovrebbero essere alla base di un rapporto strategico dell'amministrazione con la cittadinanza. Ciò non è scontato quanto lo è per altri tipi di attività pubblica, specialmente a causa della relativa novità del fenomeno della "cittadinanza ridefinita" e in considerazione del fatto che essa non era prevista come interlocutore nell'architettura della funzione pubblica in Italia.

La seconda priorità è quella della formazione dei *top e middle manager* pubblici al rapporto con la cittadinanza. Anche in questo caso, infatti, la qualità della prassi dell'amministrazione ha come variabile rilevante la qualità, la competenza e la motivazione della sua leadership. Ma la leadership pubblica è largamente carente di conoscenze e abilità legate al rapporto con la cittadinanza. Una semplice ricognizione del sito internet della Scuola superiore della pubblica amministrazione⁵⁸ consente, del resto, di notare come non esistano insegnamenti o corsi riconducibili anche alla lontana alla policy dell'amministrazione nei confronti della cittadinanza.

La terza priorità riguarda la formazione del *personale front line*. Inutile spendere parole per sottolineare la importanza di un tale compito, che investe quello che è per la maggioranza dei cittadini l'unico volto conosciuto della pubblica amministrazione. Al di là di esigenze di potenziamento in termini di risorse e strutture, espresse in particolare dai servizi che funzionano meglio, c'è una crescente necessità di qualità dei funzionari impegnati nei servizi di *front line* che deve essere soddisfatta. Una rilevante opportunità al proposito è data dalla circostanza che in numerosi casi, specialmente di enti territoriali, funzioni di *front line* come quella degli uffici per le relazioni con il pubblico o di sportelli di informazione e consulenza sono gestite da organizzazioni di cittadini come cooperative sociali o associazioni di volontariato, le quali possono essere

⁵⁸ www.ssipa.it, consultato nel marzo 2007.

considerate, in questa chiave, una risorsa formativa, anche se solo di *tacit knowledge*.

E' giusto considerare in questi paragrafi sulla formazione anche la esigenza di *formare gli stessi cittadini* perché possano essere in modo sempre più efficace interlocutori qualificati della pubblica amministrazione. Questa esigenza è particolarmente importante con riferimento ai meccanismi giuridici, ai vincoli legislativi, ai rapporti tra le amministrazioni, ai limiti e alle opportunità provenienti dall'Unione europea, ecc. Questo impegno per la formazione della cittadinanza va invece accuratamente distinto, a parere di chi scrive, da quell'impegno a "formare l'individuo come cittadino", che spesso in seno alla pubblica amministrazione e alla stessa comunità scientifica viene indicata come priorità, quando non come condizione principale. Il tema, quando non è solo un alibi, è chiaramente legato a una visione del cittadino come soggetto minore e subalterno che caratterizza la cultura pubblica italiana e la cui inconsistenza è visibile nei numerosi casi di interlocuzione in cui dalla parte della cittadinanza agiscono soggetti con cultura, *expertise* e anche titoli decisamente superiori a quelli dei propri interlocutori pubblici.

8.3. Informazione

Malgrado l'enorme incremento della disponibilità di dati relativi all'attività della pubblica amministrazione, che abbiamo già annotato, resta un grave deficit di informazione sul tema del rapporto tra amministrazione e cittadinanza. Ciò significa che alla disponibilità di dati non corrisponde una capacità di organizzarli e di elaborarli allo scopo di acquisire e comunicare una conoscenza tale da incidere sulla interpretazione della realtà, ma anche di mettere chi ne ha la responsabilità o l'interesse in condizione di agire su di essa. A tale fine è possibile indicare due priorità, una relativa alle normative e ai provvedimenti e l'altra relativa alle esperienze realizzate o in corso.

Per quanto riguarda le normative e i provvedimenti, abbiamo già rilevato che, specialmente per quanto riguarda i "diritti operativi" dei cittadini, manca un quadro generale di essi. Il problema, naturalmente, è evidente nella definizione di tali diritti a più livelli in assenza di normative e linee guida nazionali (ciò riguarda, ad esempio, le procedure di consultazione). Ma anche limitandosi alla dimensione nazionale, non esiste un quadro d'insieme di ciò che riguardo ai diritti operativi dei cittadini fanno i ministeri, il governo come corpo politico, le authority, ecc. Non si tratta di redigere qualcosa come un "testo unico", ma piuttosto di costruire un *catalogo degli atti con valore normativo* che riconoscono alla cittadinanza diritti, poteri e prerogative nei confronti della pubblica amministrazione. A cominciare dalla dimensione nazionale.

Per quanto riguarda le esperienze, esse rivestono una indiscutibile rilevanza, soprattutto alla luce della essenza pratica, più che giuridica, del

rapporto tra amministrazioni e cittadinanza. Anche in questo caso non mancano i dati ma le informazioni, nel senso definito poco sopra. Per colmare questo vuoto un *rapporto periodico sulle esperienze in corso* e i risultati conseguiti da quelle realizzate potrebbe rivestire una notevole importanza. Una tale attività di reporting avrebbe anche il vantaggio di dare valore aggiunto alle esperienze, rendendole trasferibili nello spazio e nel tempo e quindi utilizzabili come punti di riferimento per chiunque – amministrazione e/o cittadinanza – abbia necessità o voglia di imparare da prove ed errori.

8.4. Monitoraggio e valutazione

Se si intende, come riteniamo necessario, passare da una fase pionieristica – in cui tutto va bene perché meglio che il niente – a una fase in cui vengano valutati e progressivamente selezionati i modelli operativi più progressivi, è necessario disporre di un sistema di monitoraggio e valutazione. Abbiamo già parlato, nel punto 6.2., dei *fattori di valutazione* che potrebbero essere utilizzati al riguardo:

- valore aggiunto del coinvolgimento della cittadinanza;
- empowerment dei cittadini;
- incremento della fiducia e del capitale sociale;
- coinvolgimento di un numero sufficiente di cittadini;
- modifica del modo di essere e di operare della pubblica amministrazione.

Al fine di rendere operativo tutto ciò, possono essere identificate, come raccomandazioni, due priorità.

La prima priorità è la definizione di un adeguato *sistema di indicatori*, relativo ai fattori di valutazione elencati sopra o ad altri analoghi, tale da mettere in grado di raccogliere dati e produrre informazioni sulla situazione, ma anche di valutare la portata, nonché i punti di forza e di debolezza, delle esperienze in corso. Tale sistema dovrebbe in ogni caso prevedere una molteplicità di fonti di informazione, dal momento che uno degli elementi di maggiore inefficacia delle attività di ricerca che riguardano il rapporto tra amministrazione e cittadinanza sta nel fatto che esse hanno spesso come fonti esclusive di informazione gli atti ufficiali delle amministrazioni, o al massimo i dirigenti pubblici e molto meno frequentemente la cittadinanza stessa. A questa preoccupazione è direttamente connessa la seconda priorità.

L'intero processo di progettazione, definizione e messa in opera di questo sistema di indicatori dovrebbe prevedere il *coinvolgimento della cittadinanza*. Non si tratta solo di un requisito di correttezza politica o di una questione di coerenza con la policy che abbiamo delineato in questo testo. Si tratta, invece, di un indispensabile requisito tecnico, volto a rendere disponibili i saperi, le informazioni e le capacità propositive dei cittadini per garantire pertinenza ed efficacia a tale operazione. Per la pubblica amministrazione questo comporta il superamento di un già menzionato

pregiudizio antico, ma che grava ancora oggi su tutta la sua attività, quello della mancanza di competenza dei cittadini nel campo degli affari pubblici.

8.5. Impulso alla innovazione

Si è già detto del rischio di una interpretazione burocratica e formalistica del rapporto con la cittadinanza sul lato dell'amministrazione. Si è anche detto che tale rischio non può essere eliminato in assoluto, ma può essere significativamente ridotta la possibilità della sua evenienza. Un'altra misura che può essere utile a questo fine è quella di dare un deciso impulso all'innovazione dell'amministrazione nella pratica dei rapporti con la cittadinanza. La necessità dell'allineamento, infatti, dovrebbe andare di pari passo con la sperimentazione di nuove formule e prassi e con il loro trasferimento alla generalità delle amministrazioni in chiave di opportunità a cui ispirarsi o da utilizzare.

Un buon esempio di questo impulso all'innovazione particolarmente pertinente con l'oggetto di questo testo riguarda i bilanci sociali. Lo strumento del bilancio sociale è chiaramente passibile di una interpretazione autoreferenziale e formalistica; ma esso ad esempio offre anche la possibilità di rendicontare, da parte delle amministrazioni, tutte le attività che, nel quadro delle loro responsabilità, vengono svolte dalla cittadinanza in chiave di sussidiarietà⁵⁹.

La priorità, in questo caso, è quella di potenziare e ulteriormente sviluppare servizi e iniziative volte a *promuovere, monitorare e diffondere la innovazione* dell'amministrazione in relazione ai cittadini. La esperienza del Programma Cantieri, operante in seno al Dipartimento della funzione pubblica, è al riguardo di particolare interesse, specialmente perché va *al di là della pura e semplice diffusione di buone pratiche* (che troppo spesso non vengono raccolte da chi ne dovrebbe fare tesoro) e si pone come laboratorio della innovazione. Quanto più una tale attitudine verrà sviluppata nella pubblica amministrazione o al suo servizio, tanto più interpretazioni riduttive e prassi difensive avranno minori possibilità di affermarsi riducendo le policy dell'amministrazione nei confronti dei cittadini a mera retorica.

⁵⁹ Cfr. Tanese A. (a cura), *Rendere conto ai cittadini*, cit., pag. 76 ss.

Riferimenti bibliografici

1. Libri

- Arena G., *Cittadini attivi*, Laterza, Bari 2006.
- Arena G. (a cura), *La funzione di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini 2004.
- Bobbio L. (a cura), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Programma Cantieri, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2004.
- Cotturri G., *Potere sussidiario*, Carocci, Roma 2003.
- Dalla Mura F., *Pubblica amministrazione e non profit*, Carocci, Roma 2003.
- De Leonardis O., *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano 1998.
- D'oraziO E. (a cura), "New Perspectives on the Stakeholder View of the Firm and Global Corporate Citizenship", *Notizie di Politeia*, XXII, 82, 2006
- Donolo C. (a cura), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano 2006.
- Donolo C., *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano 1997.
- Dunn W. J., *Public Policy Analysis. An Introduction*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1994.
- Fabris G., Rolando S. (a cura), *La customer satisfaction nel settore pubblico*, FrancoAngeli, Milano 2000.
- Fazzi L., Messori E. (a cura), *Modelli di welfare mix*, FrancoAngeli, Milano 1999.
- Ferla V. (a cura), *L'Italia dei diritti. Le politiche pubbliche dal punto di vista dei cittadini*, Edizioni Cultura della pace, Fiesole 2001.
- Freeman E., Rusconi G., Dorigatti M. (a cura), *Teoria degli stakeholder*, FrancoAngeli, Milano 2007.
- Hinna L., *Come gestire la responsabilità sociale d'impresa*, Il Sole 24 Ore, Milano 2005;
- Howlett M., Ramesh M., *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna 2003.
- Ichino P., *I nullafacenti*, Mondadori, Milano 2006.
- Lamanna A., Terzi A., "La valutazione civica della qualità e della sicurezza nelle strutture sanitarie: i programmi Audit civico e Ospedale sicuro", in Banchieri G. (a cura), *Confronti: pratiche di benchmark nella sanità pubblica italiana*, Italtel, Roma 2005.
- Meny Y., Thoenig J.C., *Le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna 1996;
- Moro G., *Azione civica. Conoscere e gestire le organizzazioni di cittadinanza attiva*, Carocci, Roma 2005

- Id., “Citizens’ Evaluation of Public Participation”, in CADDY J. (ed.), *Evaluating Public Participation in Policy Making*, OECD, Paris 2005, pp. 109-126.
- Id., *Cittadini in Europa*, in corso di pubblicazione, Carocci, Roma.
- Moro G., Profumo A., *PlusValori. La responsabilità sociale d’impresa*, Baldini&Castoldi, Milano 2003;
- OECD, PUMA Group, *Citizens as Partners: Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, OECD, Paris 2001.
- Osborne D., Gaebler T., *Dirigere e governare*, Garzanti, Milano 1995;
- Petrangolini T., “Le carte dei diritti del malato” e “Le carte dei servizi”, in Zaglio A. (a cura), *Le leggi dell’ospedale*, Verduci, Roma 2001.
- Petrangolini T., *Salute e diritti dei cittadini*, nuova edizione in corso di pubblicazione presso Baldini Castoldi Dalai, Milano
- Putnam R., *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Democracy*, Simon & Schuster, New York 2000.
- Rolando S. (a cura), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica : dallo stato sovraordinato alla sussidiarietà*, Etas, Milano 2003.
- Rubin H., Rubin I., *Community Organizing and Development*, Macmillan Publishing Co., New York 1992.
- Salamon L. (ed.), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, New York 2002.
- Tanese A. (a cura), *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Programma Cantieri, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2004
- Tanese A., Negro G., Gramigna A., *La customer satisfaction nelle pubbliche amministrazioni. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, Programma Cantieri, Rubettino, Soveria Mannelli 2003.
- Trincia G., *Il consumatore attivo*, nuova edizione in corso di pubblicazione presso Baldini Castoldi Dalai, Milano.
- Waddock S., *Leading Corporate Citizens. Vision, Values, Value Added*, McGraw-Hill, New York 2006;
- Zadek S., *The Civil Corporation. The New Economy of Corporate Citizenship*, Earthscan, London and Sterling, 2001.

2. Paper, articoli e report di ricerca

- Active Citizenship Network, “Participation in Policy Making: Criteria for the Involvement of Civic NGOs”, 2005.
- Costanzi C., “Verso un percorso di progettazione condivisa: il bagaglio di esperienze costruite sul campo”, Relazione per il Comune di Genova, paper, 2006.
- Firmani N., “L’integrazione socio-sanitaria nell’Azienda Sanitaria Unica Regionale delle Marche ed il ciclo dell’azione sussidiaria”, tesi discussa al Master “Politiche della cittadinanza e welfare locale” presso la

Facoltà di Statistica dell'Università La Sapienza di Roma nell'anno accademico 2005-2006.

- Koch M., “Condividere, partecipare, riqualificare. Esperienze di governance nei contratti di quartiere”, tesi di laurea specialistica, anno accademico 2005-06, Facoltà di Scienze della formazione, Università di Roma Tre.
- Magnette P., “European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised?”, *Jean Monnet Working Paper* No. 6/2001.
- Moro G. (a cura), “Le istituzioni pubbliche di fronte alle organizzazioni civiche: una ricerca sulle politiche pubbliche verso l’attivismo civico in Europa”, report di ricerca, Active Citizenship Network, Roma 2004;
- Id., “Cittadini d’Europa a queste condizioni”, in *East*, n. 1/2004, pagg. 46-51.
- Ruffa M., “Analizzare le partnership: un’ipotesi di lavoro”, tesi discussa al Master “Politiche della cittadinanza e welfare locale” presso la Facoltà di Statistica dell'Università La Sapienza di Roma nell'anno accademico 2004-2005.

3. Documenti

- Autorità per l’energia elettrica e il gas, Delibera 11 Gennaio 2005, n. 1/05.
- Comitato economico e sociale dell’Unione europea, “Parere sulla integrazione nella cittadinanza della Unione Europea”, SOC/141 – CESE 593/2003.
- Commission national du debat public, “Rapport annuel 2005-2006”.
- CONSOB, “Regolamento recante norme di attuazione del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 e del decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213 in materia di mercati”.
- Commissione di vigilanza sui fondi pensione, Carta delle attività, in www.covip.it/CARTAATTIVITACOVIP.htm, scaricato nel gennaio 2007.
- Comune di Bologna, “Regolamento sui diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini”, entrato in vigore il 14 novembre 1994, www.comune.bologna.it/comune/regolamenti/affari-istituzionali/partecipazione.rtf, scaricato nel febbraio 2007.
- Comune di Fabriano, “Accordo di programma 2001-2004 per le politiche sull’immigrazione”, s.d.
- Comune di Modena, “Regolamento sugli istituti di partecipazione dei cittadini”, Approvato dal Consiglio Comunale nella seduta del 19.06.1997 delib.n.109, in vigore dal 16 luglio 1997, www.comune.modena.it/regolamenti/istituzionali/istituti_partecipazione/istituti_partecipazione.pdf, scaricato nel gennaio 2007.

- Comune di Monfalcone, “Accordo di programma per l'attuazione del Piano triennale di zona previsto dalla L. 328/00 in materia di politica sociale, triennio 2006/2008, Ambito territoriale Basso Isontino”, s.d.
- Comune di Pieve Emanuele, “Proposta di azioni per l'applicazione del bilancio partecipativo, documento di programma 2002-2003”, in (www.carta.org/agenzia/NuovoMunicipio/bilanciopartecipativo_progetto.pdf), scaricato nel gennaio 2007.
- Comune di Poggibonsi, “Regolamento sugli istituti di partecipazione dei cittadini”, approvato dal Consiglio Comunale nella seduta del 29/11/2001 delib.n. 69, in vigore dal 29/01/2002, in www.comune.poggibonsi.si.it/files/reg_istituti.pdf, consultato nel gennaio 2007.
- Comune di San Canzian D'isonzo, “Bilancio partecip-@attivo. Percorso a tappe verso il bilancio partecipativo, Sintesi del progetto”, in www.comune.sancanziandisonzo.go.it/bilancio/progetto.pdf, consultato nel gennaio 2007.
- Comunità Montana delle Valli del Chisone e della Germanasca, “Accordo di programma per l'adozione del Piano di zona tra la Comunità montana Valli Chisone e Germanasca, il Comune di Sestriere, l'Asl 10 di Pinerolo, la Provincia di Torino e gli organismi territoriali del terzo settore”, s.d.
- Distretto Socio-Sanitario D48 di Siracusa, “Accordo di programma per l'adozione del Piano di zona 2003-2005 del Distretto socio-sanitario n 48 Siracusa”, s.d.
- European Commission, “Towards a reinforced culture of consultation and dialogue. General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission”, Brussels, 11.12.2002, COM(2002) 7.
- Ministero delle comunicazioni, Decreto Legislativo di recepimento delle direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE, recante il “Codice delle comunicazioni elettroniche”, 2003.08.01, Gazzetta Ufficiale n. 214 del 15 settembre 2003.
- Id., Decreto Ministeriale “Procedura di consultazione ai sensi dell'art. 11 del Codice delle comunicazioni elettroniche”, 01.10.2005.
- Provincia di La Spezia, “Accordi di programma in materia di servizi per il lavoro”, 4 novembre 2003.
- Provincia di Macerata, “ProvinciAperta, Partecipazione per il progetto orientamento 2006”, s.d.
- Provincia di Milano, “Codice etico delle forniture di beni e servizi”, approvato con disposizione dirigenziale n. 527/2005 del 29/9/2005.
- Regione Basilicata, “Accordo di programma – Progetto Studenti in strada - Educazione alla Convivenza dei giovani e adulti utenti della strada”, s.d.

- Regione Umbria, “Linee guida per la realizzazione dei contratti di quartiere”, in www.contrattidiquartiere.net/linee_guida.htm, consultato nel gennaio 2007.
- World Bank, “Trust Fund for Environmentally and Socially Sustainable Development (TFESSD) Semi-Annual Report – November 1, 2005-April 30, 2006”, in www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2007/03/27/000020439_20070327124644/Rendered/PDF/392160TFESSDSe1ort1Jun200601PUBLIC1.pdf, scaricato nel marzo 2007.

4. Altri materiali

- Agenzia per i servizi sanitari dell’Emilia-Romagna, materiali sull’applicazione dell’Audit civico, in asr.regione.emilia-romagna.it/wcm/asr/aree_di_programma/accreditamento/pr_cittadini/stp_r_cittad_qualita/lr_audit.htm, consultato nel gennaio 2007.
- ASL di Taranto, materiali sull’applicazione dell’Audit civico, in www.auslta1.it/altro/dettaglioarticolo.asp?Tipoarticolo=News&NomeTabella=News&IDDettaglio=18&ID=118&IDArea=3, consultato nel gennaio 2007.
- AUSL di Modena, materiali sull’applicazione dell’Audit civico, in www.ausl.mo.it/sist_qualita/intro/altri_audit.html, consultato nel gennaio 2007.
- AUSL di Parma, materiali sull’applicazione dell’Audit civico, in www.ausl.pr.it/page.asp?IDCategoria=625&IDSezione=3934, consultato nel gennaio 2007.
- AUSL di Piacenza, materiali sull’applicazione dell’Audit civico, in www.ausl.pc.it/comunicatiAziendali/2005/com_2005_10_28_2.asp#, consultato nel gennaio 2007.
- AUSL di Reggio Emilia, materiali sull’applicazione dell’Audit civico, in www.ausl.re.it/Home/DocumentViewer.aspx?ID=1057&TIPODOC=IAP, consultato nel gennaio 2007.
- AUSL di Rimini, materiali sull’applicazione dell’Audit civico, in www.auslrn.net/index.php?option=content&task=category§ionid=40&id=398&Itemid=591, consultato nel gennaio 2007.
- Casacittà, Un esempio di progettazione partecipata a Trento: l’Area ex Atesina ai Solteri, in www.casacitta.tn.it/cms-01.00/articolo.asp?idcms=165&idGrp=219, consultato nel gennaio 2007.
- Comune di Cinisello Balsamo, materiali sul bilancio partecipativo, in www.comune.cinisello-balsamo.mi.it/sitospip/spip.php?rubrique137, consultato nel gennaio 2007.
- Comune di Grottammare, materiali sui bilanci partecipativi, in <http://www.buonpernoi.it/ViewDoc.asp?ArticleID=2869>, consultato nel gennaio 2007.

- Comune di Modena, materiali sui bilanci partecipativi, in www.comune.modena.it/bilanciopartecipativo/bilancio.shtml, consultato nel gennaio 2007.
- Id., Il progetto partecipativo per le ex fonderie, in www.comune.modena.it/exfonderie/progetto.shtml, consultato nel gennaio 2007.
- Comune di Monza, Progetto e-GOCS riguardante la ristrutturazione dell'ex macello comunale, in www.monzapartecipa.it/htm/il_progetto.html, consultato nel gennaio 2007.
- Comune di Piacenza, materiali sulla partecipazione e sul bilancio partecipativo, in <http://www.comune.piacenza.it/partecipazione/index.htm>, consultato nel gennaio 2007.
- Comune di Roma, La esperienza dei laboratori territoriali, in http://www2.comune.roma.it/uspel/printegrati/lab_territoriali.html, consultato nel gennaio 2007.
- Id., Municipio XI, materiali sui bilanci partecipativi, in www.municipiopartecipato.it/pages/index, consultato nel gennaio 2007.
- Comune di Vimodrone, materiali sul bilancio partecipativo, in <http://www.comune.vimodrone.milano.it/bilanciopartecipativo/index.asp>, consultato nel gennaio 2007.
- Greentarget, La esperienza di progettazione partecipata alla Borgata Frassati di Torino, in www.greentarget.com/articolo.asp?cui=6353653&CodPubblicazione=363&VisBanner=null, consultato nel gennaio 2007.
- Istituto nazionale di urbanistica, Concorso nazionale di progettazione partecipata e comunicativa, in http://www.inu.it/attivita_inu/concorso_urbanistica_partecipata.html, consultato nel gennaio 2007.
- Ministero della funzione pubblica, Programma Cantieri, Rete degli innovatori, in www.cantieripa.it/inside.asp?id=2161#Esperienze, consultato nel gennaio 2007.
- Regione Puglia, materiali sull'applicazione dell'Audit civico, in auditcivico.regione.puglia.it/, consultato nel gennaio 2007.
- S.A., Recupero e riuso dell'ex Istituto Angelo Mai. Stato di avanzamento del processo di progettazione partecipata degli spazi destinati agli abitanti del Rione Monti, in www.rione-monti.it/documents/progettoAM.pdf, consultato nel gennaio 2007.

5. Siti internet

- Active Citizenship Network, www.activecitizenship.net
- Authority per le garanzie nelle comunicazioni, www.agcom.it/provv/c_p_.htm.

- Forum PA, www.forumpa.it
- LABSUS: www.labsus.it
- Ministero della funzione pubblica, Programma Cantieri, www.cantieripa.it
- NIMBY Forum: www.nimbyforum.net
- Prime Minister's Office, UK, www.direct.gov.uk/en/D11/Directories/PublicConsultations/index.htm
- Regione Emilia-Romagna, www.partecipa.net
- Scuola superiore della pubblica amministrazione, www.sspa.it