

Il ruolo attivo dei cittadini nei processi di valutazione: metodi, impatti e prospettive della valutazione civica in Italia.

Angelo Tanese, Direttore Agenzia di Valutazione Civica, Cittadinanzattiva (Italy)

Alessio Terzi, Presidente Cittadinanzattiva (Italy)

1. Che cos'è la valutazione civica

Definizione di valutazione civica

La valutazione civica può essere definita come una ricerca-azione realizzata dai cittadini, mediante l'utilizzo di metodologie dichiarate e controllabili, per l'emissione di giudizi motivati su realtà rilevanti per la tutela dei diritti e per la qualità della vita.

Sono dunque i cittadini stessi, organizzati e dotati di adeguati strumenti e tecniche di valutazione, a produrre informazioni rilevanti su ambiti di analisi ritenuti significativi, quali servizi resi da soggetti pubblici o privati (es. sanità, trasporti, scuola, telecomunicazioni, utenze, servizi finanziari, etc.) o politiche pubbliche attuate in determinati settori (come welfare, ambiente, giustizia), a livello nazionale o locale.

L'attività di valutazione civica consente così di monitorare e verificare, ad esempio, il rispetto di determinati standard quanti-qualitativi previsti da impegni contrattuali o Carte dei Servizi, il grado di rispondenza di determinate politiche alle attese dei cittadini o, ancora, l'effettivo rispetto di determinati obblighi normativi, talvolta largamente disattesi.

La valutazione civica è dunque essenzialmente un'attività "tecnica". I cittadini non si limitano all'espressione di opinioni soggettive, ma sono in grado di formulare giudizi fondati sulla base di dati e informazioni raccolti e elaborati secondo metodi predefiniti e, per quanto possibile, scientificamente validi e rigorosi. Questa dimensione tecnica rende la valutazione civica un processo analogo ad altre forme di valutazione e di ricerca sociale.

Gli elementi che invece differenziano la valutazione civica rispetto ad altre forme di valutazione sono:

- in primo luogo, il "punto di vista" dal quale la realtà viene osservata, che identifica, formalizza e rende misurabili aspetti propri dell'esperienza del cittadino, che non possono essere ricondotti o interpretati da altri punti di osservazione;
- secondariamente, il fatto che tale attività sia resa direttamente, e in modo autonomo, da cittadini organizzati, che intendono esercitare un ruolo attivo nella società per il miglioramento delle istituzioni e del *policy making*.

Nei processi di valutazione civica i cittadini sono al tempo stesso :

- *promotori* del processo, vale a dire coloro che esprimono l'esigenza di approfondire e formulare un giudizio su un dato problema;
- *attuatori* dell'indagine, dal momento che essi stessi raccolgono dati ed elaborano informazioni rispetto al problema;
- *utilizzatori* della conoscenza prodotta, in quanto sono direttamente interessati a produrre un cambiamento sulla realtà analizzata.

Non è dunque possibile separare l'attività strettamente "tecnica" di produzione di informazioni da quella più propriamente "politica" di utilizzo delle stesse per incidere concretamente sulla società.

La valutazione civica integra questi due dimensioni in quanto:

- identifica e rende misurabili gli aspetti rilevanti dal punto di vista del cittadino;
- definisce un insieme coerente di strumenti tecnici per la raccolta dei dati e per l'elaborazione delle informazioni;
- consente ai cittadini di far valere la propria interpretazione nei processi di *policy making*.

In sintesi, nei processi di valutazione civica l'azione di valutazione coesiste necessariamente con la mobilitazione delle persone in merito a un dato problema, la condivisione di informazioni e di un giudizio rispetto al problema e la partecipazione al reperimento e all'attuazione di soluzioni. Il cittadino-valutatore è sempre e comunque un cittadino attivo e interessato al cambiamento della società.

La valutazione civica come espressione della cittadinanza attiva

Per le ragioni sopra esposte, non vi è dubbio che la valutazione civica può essere considerata come una forma di espressione della cittadinanza attiva.

Intendiamo per cittadinanza attiva la capacità dei cittadini di organizzarsi, di mobilitare in modo autonomo risorse umane, tecniche e finanziarie, e di agire nelle politiche pubbliche, con modalità e strategie differenziate, per tutelare diritti e prendersi cura dei beni comuni (Moro, 2004).

E' una concezione della cittadinanza più ampia di quella tradizionale, che indica un insieme di diritti e doveri che sanciscono l'appartenenza di un individuo a una identità nazionale.

Questa nuova concezione enfatizza l'esercizio di poteri e di responsabilità del cittadino nel fronteggiare i problemi della vita pubblica che lo riguardano direttamente. In altri termini, i cittadini organizzati si propongono come un attore della politica; la loro presenza ha a che fare con il governo della società e con l'interesse generale, e non solo con la soluzione di singoli problemi o con la mera espressione di difesa di interessi privati.

Le organizzazioni civiche, quindi, agiscono per rendere i cittadini protagonisti della tutela dei loro diritti e della cura dei beni comuni, in un ruolo non alternativo ma concorrente a quello delle istituzioni democratiche.

A tale scopo, diventa rilevante la capacità di rendere i cittadini attori importanti del processo di *policy making* e accrescere il loro livello di *empowerment* nell'arena pubblica. Una delle strategie più efficaci consiste nell'accrescere il proprio livello di specializzazione e conoscenza dei singoli problemi, attraverso

una maggiore capacità di analisi e di produzione di informazioni. E' ciò che Aaron Wildavsky definisce "cittadino analista".

Il cittadino diventa analista nel momento in cui è in grado di produrre in modo autonomo una conoscenza di fenomeni o problemi sociali, attraverso la quale orientare la propria azione all'interno del sistema di relazioni tra gli attori delle politiche pubbliche.

Secondo l'approccio della cittadinanza attiva, quindi, la valutazione civica, come sopra descritta, è uno strumento fondamentale di *empowerment* del cittadino e delle organizzazioni civiche. L'autonoma produzione di informazioni può consentire di ridurre lo stato di subalternità o di dipendenza da altri nella conoscenza di un problema; o, in termini positivi, aumentare il potere dei cittadini e la loro capacità di influenza.

Dalla conoscenza prodotta dai processi di valutazione civica possono discendere azioni di informazione, ascolto e assistenza ai cittadini, di interlocuzione con le istituzioni, di partecipazione alle politiche pubbliche o più semplicemente di denuncia, reclamo o azione legale.

In ogni caso, tale conoscenza è potenziale fonte di un potere proprio e originale, non derivato da altre autorità: il potere di produrre e diffondere informazioni e giudizi fondati sulla realtà, il potere di controllare e verificare il corretto funzionamento delle istituzioni, il potere di intervenire direttamente per risolvere problemi o rispondere a esigenze dei cittadini (ad esempio attraverso la co-produzione di politiche o servizi pubblici).

Agendo sul sistema di relazioni, i cittadini possono essere in grado di produrre un cambiamento sociale e di innescare processi di apprendimento collettivo. L'esito di tali processi dipende, ovviamente, dal sistema di relazioni stesso e dal contesto in cui è inserito. Non è questa la sede per approfondire il legame tra valutazione, apprendimento organizzativo o cambiamento sociale¹.

E' indubbio, in ogni caso, che la valutazione civica, tra le tante forme che può assumere la *policy evaluation*, appare particolarmente collegata ai processi di apprendimento. E' infatti intrinsecamente presente nell'azione stessa di valutare la volontà di agire con e nei confronti di altri attori per promuovere e realizzare un cambiamento.

Valutazione civica e valutazione partecipata

L'ultima considerazione ci conduce ad un'ulteriore riflessione in merito alla distinzione tra valutazione civica e valutazione partecipata.

Da alcuni anni, l'emergenza di *participatory approaches in evaluation practice* ha sviluppato un ampio dibattito, ancora molto aperto.

Secondo molti autori, anche sulla base di numerose esperienze concrete, il coinvolgimento degli *stakeholders* nei processi di valutazione può generare molti benefici. In primo luogo amplia la prospettiva con cui affrontare una determinata questione e migliora la qualità e la profondità delle questioni alla base del processo di valutazione. Secondariamente, rende il processo più trasparente e condiviso, favorendo il confronto, la comunicazione e la collaborazione tra soggetti con interessi diversi. Da ultimo, facilita il

¹¹ Per approfondimenti si rimanda a ...

processo stesso di valutazione e rende più consapevoli e competenti i differenti *stakeholders* in merito alla valutazione.

In sintesi, un approccio partecipativo viene considerato un elemento che può rendere i risultati (findings) della valutazione più utili, rilevanti e credibili.

L'approccio civico alla valutazione è parzialmente differente da quello partecipativo, seppur molto prossimo ad esso.

In genere le metodologie partecipative sviluppano l'ascolto dei differenti stakeholders, anche con tecniche sofisticate, ma non li riconoscono come soggetti in grado di produrre autonomamente valutazioni strutturate (Altieri, 2002). Il punto di vista dei cittadini, in particolare, è considerato un oggetto di indagine, vale a dire uno dei tanti punti di vista di cui tener conto nello sviluppo delle diverse fasi della valutazione.

Nella valutazione civica il cittadino cessa di essere un puro oggetto di indagine e diventa il soggetto valutatore che analizza con propri strumenti la realtà, raccoglie dati, analizza documenti, intervista manager e responsabili dei servizi, etc.

In questo processo i cittadini cercano il confronto e il dialogo con le istituzioni e gli altri attori, possibilmente in un rapporto di partnership e di collaborazione, ma considerano l'attività di valutazione l'esercizio di un potere autonomo e indipendente. La finalità principale è dunque quella di rendere i cittadini più competenti e incisivi nella loro partecipazione alla vita pubblica e nel confronto con le istituzioni. Attraverso i risultati della valutazione diventa possibile esercitare una pressione per condividere e attuare con le istituzioni stessa dei programmi di miglioramento.

In conclusione, rispetto alla valutazione partecipata, la valutazione civica sembra attribuire maggiore autonomia ai cittadini e fornire loro una maggiore possibilità di interlocuzione alla pari con le istituzioni coinvolte. Allo stesso tempo, il processo di valutazione civica non è finalizzato a garantire l'espressione di tutti i punti di vista, così come nei processi di valutazione partecipata, anche se rimane aperto ad altri stakeholders e necessita di un confronto con interlocutori esterni.

Ciò detto, nell'esperienza concreta la distinzione tra valutazione civica e valutazione partecipata può essere molto meno netta e apparire del tutto accademica. La necessità di coinvolgere positivamente e attivamente i cittadini nella definizione, nell'attuazione e nella valutazione delle politiche pubbliche è una questione ancora molto aperta e di rilevante attualità.

D'altronde, le forme concrete della partecipazione dei cittadini possono variare anche in relazione al contesto politico e evolvere nel tempo. In Italia, nonostante alcuni processi di riforma avviati negli anni '90, permane una debolezza dei meccanismi istituzionali di valutazione delle politiche e delle performance delle amministrazioni pubbliche. La pratica della valutazione è ancora scarsamente diffusa, così come sono ancora limitati a poche realtà locali processi decisionali inclusivi e partecipati. Ciò implica che le stesse iniziative di valutazione civica in alcuni casi affiancano processi di valutazione condotti dalle istituzioni, ma in altri casi colmano un vuoto, esplicitano un bisogno di conoscenza e svolgono quasi una funzione di controllo sull'operato delle istituzioni stesse.

E' in questo senso che la valutazione civica in Italia in alcuni casi addirittura anticipa e stimola la nascita di forme di valutazione partecipata o, più in generale, una maggiore attenzione al coinvolgimento dei cittadini nei processi di *governance*.

2. L'esperienza di Cittadinanzattiva nella valutazione civica in Italia.

Negli ultimi dieci anni Cittadinanzattiva² è stata l'organizzazione che per prima ha promosso e sviluppato progetti e metodologie di valutazione civica in diversi ambiti di intervento della Pubblica Amministrazione italiana.

In ambito sanitario, in particolare, attraverso la metodologia dell'Audit Civico, nel decennio 2001-2010 équipe miste di cittadini e operatori hanno realizzato un ciclo completo di valutazione in oltre 150 aziende sanitarie locali e ospedaliere, con importanti ricadute culturali e organizzative.

La metodologia dell'Audit Civico sarà oggetto di specifico approfondimento nel prossimo capitolo. Di seguito sono brevemente illustrate due iniziative di valutazione realizzate, rispettivamente, sugli edifici scolastici e sulla qualità urbana.

La campagna Impararesicuri

A partire dal 2002 Cittadinanzattiva ha promosso una Campagna nazionale per l'acquisizione di dati aggiornati relativi allo stato dell'edilizia scolastica italiana, attraverso il monitoraggio di un numero rilevante di strutture su tutto il territorio nazionale³.

A tal fine sono stati progettati e revisionati nel tempo appositi strumenti di rilevazione. Le équipe di valutazione sono composte da volontari aderenti a Cittadinanzattiva, ma anche insegnanti, genitori, gruppi di studenti, oltre che in alcuni casi da dirigenti scolastici e responsabili del Servizio Prevenzione e Protezione della scuola.

Le équipe, adeguatamente formate nell'utilizzo degli strumenti, realizzano il monitoraggio all'interno delle scuole che si sono dichiarate disponibili ad effettuare la rilevazione. Tutti i dati raccolti sono inviati alla sede nazionale di Cittadinanzattiva, che provvede a realizzare un Report nazionale e alla diffusione dei risultati attraverso una presentazione pubblica a livello nazionale e una serie di incontri nelle diverse città partecipanti all'indagine⁴.

La struttura di valutazione di "Impararesicuri" scompone la sicurezza in 4 componenti, 17 fattori e 315 indicatori. E' possibile associare ad ogni edificio scolastico un punteggio sintetico, che indica il livello complessivo di sicurezza.

Il monitoraggio viene effettuato da una coppia di valutatori, che dispongono di due strumenti:

1. La "griglia di osservazione strutturale", che serve a registrare le informazioni che si possono acquisire durante il sopralluogo tramite l'osservazione diretta oppure attraverso semplici domande rivolte al personale presente (gli argomenti riguardano percorsi comuni, servizi didattici, aule, impianti, servizi generali e servizi igienici, stato dell'edificio, cantieri).

² Cittadinanzattiva è un movimento di partecipazione civica che dal 1978 promuove e tutela i diritti dei cittadini e dei consumatori in Italia (www.cittadinanzattiva.it).

³ Il primo anno la campagna ha coinvolto 70 scuole, e si è via via diffusa su tutto il territorio nazionale. Nel 2004 sono stati monitorati 200 edifici, 382 nel 2005, 271 nel 2006, 184 nel 2007, 132 nel 2008 e 82 nel 2009, con il coinvolgimento di quasi tutte le regioni italiane.

⁴ L'ultimo rapporto nazionale, presentato il 16 settembre 2010, è disponibile all'indirizzo....

2. Il questionario per il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione, che ha tre obiettivi: acquisire informazioni sulla sicurezza non rilevabili con l'osservazione diretta, raccogliere elementi utili per sapere con quali conoscenze le figure preposte dalla legge affrontano il tema della sicurezza; acquisire informazioni generali sulla scuola monitorata.

La realizzazione della Campagna Impararesicuri consente ai cittadini di disporre ogni anno di un quadro significativo e aggiornato dello stato della sicurezza degli edifici scolastici in Italia. Inoltre consente, sulla base di dati rilevati e elaborati in modo rigoroso, di formulare nei confronti delle istituzioni delle proposte specifiche di intervento sul tema della sicurezza e del miglioramento della qualità delle strutture scolastiche, con l'assunzione di impegni precisi e la concreta realizzazione di azioni misurabili⁵.

La valutazione civica della "qualità urbana"

Il progetto nasce dalla collaborazione tra il Ministero della Funzione Pubblica e Cittadinanzattiva nel quadro di un Protocollo d'intesa siglato per "sviluppare iniziative innovative in tema di sussidiarietà orizzontale".

Dopo una prima sperimentazione di valutazione da parte dei cittadini dei servizi scolastici e dei servizi di front-office comunali, nel 2009 è stata messa a punto⁶ una metodologia di valutazione civica della qualità urbana.

La "qualità urbana" è stata intesa come qualità degli ambienti in cui i cittadini si muovono, vivono, socializzano, lavorano. Le componenti e le dimensioni della qualità urbana sono state individuate attraverso un *focus group* nazionale cui hanno partecipato esperti di ricerca sociale, rappresentanti di organizzazioni civiche ed esponenti delle amministrazioni locali. Per la loro individuazione, si è cercato di rispondere alle seguenti domande: *Quali componenti sono imprescindibili quando si parla di 'qualità urbana'? Come si possono declinare queste componenti in modo essenziale, così da identificare dimensioni precise e misurabili?*

Sono così state condivise dieci componenti della qualità urbana (Sicurezza, Connettività, Socialità, Salubrità, Manutenzione, etc.). Per ogni componente sono state definite delle dimensioni della qualità e per ciascuna di essa individuati degli indicatori quanti/qualitativi.

La sperimentazione ha riguardato 14 città di quattro regioni del Sud Italia: Campania, Puglia, Calabria e Sicilia. In ciascuna città si è deciso di circoscrivere il campo di osservazione attraverso un approccio 'spaziale', concentrando l'attenzione su una porzione specifica di territorio cittadino così da consentire ai cittadini di raccogliere informazioni in modo diretto, continuo e approfondito, nell'arco di un tempo stabilito⁷.

Equipe di cittadini, dopo una adeguata formazione, hanno raccolto dati e informazioni rispetto ad un determinato percorso, sia attraverso l'osservazione diretta sia attraverso interviste e materiali messi a disposizione dalle amministrazioni locali.

⁵ All'attività di monitoraggio annuale sono associate altre iniziative di informazione e di sensibilizzazione, oltre che un premio per le buone pratiche.

⁶ Al gruppo di lavoro hanno preso parte il Dipartimento della Funzione Pubblica, Formez, Cittadinanzattiva, e Fondaca.

⁷ L'approccio spaziale è generalmente utilizzato nei cosiddetti *safety audits*, molto diffusi in Nord America. L'approccio prevede che gruppi di cittadini 'camminino' all'interno di un percorso urbano predefinito registrando una serie di fattori che esercitano un impatto sull'oggetto di analisi.

Attraverso un bando pubblico, in ogni città partecipante è stato costituito un team locale di cittadini valutatori (all'incirca 10 membri per team). Il team ha individuato un proprio coordinatore, che intrattiene i rapporti formali con l'amministrazione di riferimento.

A livello regionale, il lavoro dei vari gruppi è stato facilitato da un coordinamento in grado di intervenire a sostegno dei team locali e fungere da punto di raccordo con il Gruppo di Lavoro nazionale.

Quest'ultimo si è occupato della progettazione degli strumenti di rilevazione, della formazione dei team locali e del supporto metodologico nella fase di rilevazione.

Ogni team locale ha avuto il compito di rilevare le informazioni dirette e indirette. Per la rilevazione diretta è stata preparata una "Griglia" da utilizzare come un vero e proprio 'taccuino degli appunti' lungo il percorso di monitoraggio. La rilevazione diretta si divide in osservazione una tantum, osservazioni ripetute ed esperienza diretta/pregressa. Le informazioni rilevate direttamente sono state completate ed integrate da una serie di dati già disponibili da richiedere alle amministrazioni e alle istituzioni di riferimento.

Per sistematizzare e elaborare i dati è stato predisposto un Data Base, e definiti i criteri per l'attribuzione consensuale dei punteggi.

Il processo prevede, al termine, l'elaborazione di un rapporto finale e il confronto con le singole amministrazioni su concrete azioni di miglioramento⁸.

3. L'Audit Civico in Sanità

Finalità e obiettivi dell'Audit civico

L'Audit civico consiste in un'analisi critica e sistematica dell'azione delle aziende sanitarie promossa dalle organizzazioni civiche. Si configura quindi come uno strumento a disposizione dei cittadini per promuovere la valutazione della qualità delle prestazioni delle aziende sanitarie locali e ospedaliere.

Il primo ciclo sperimentale di Audit civico è stato avviato nel 2001 con lo scopo di definire e testare sul campo il quadro teorico e metodologico realizzato con la collaborazione di 12 aziende sanitarie. A partire dal 2003, la possibilità di aderire all'Audit civico è stata estesa all'universo delle aziende sanitarie, e il numero delle aziende coinvolte è aumentato costantemente negli anni⁹.

Oggi si può affermare che l'Audit civico si è insediato stabilmente nel sistema sanitario italiano, come la principale forma concreta di valutazione nel settore pubblico che ha come protagonisti i cittadini, in un quadro di collaborazione tra organizzazioni civiche e aziende sanitarie.

La decisione di dotare la cittadinanza attiva di un proprio strumento di valutazione della azione delle aziende sanitarie è nata come risposta a tre ordini di problemi.

La prima esigenza era quella di dare una forma concreta alla centralità del cittadino. L'Audit civico si proponeva di superare una visione riduttiva del ruolo dei cittadini come meri destinatari di servizi. Infatti, rispetto alle metodologie più tradizionali di rilevazione della *customer satisfaction*, nell'Audit civico il cittadino non è un puro oggetto di indagine, da interrogare con le dovute tecniche, ma diventa il soggetto

⁸ Attualmente (settembre 2010) è in fase di conclusione la redazione dei rapporti locali.

⁹ Il totale delle aziende coinvolte nell'Audit civico, nel corso degli anni, è pari a 175, vale a dire oltre il 50% delle aziende sanitarie italiane.

valutatore che visita le strutture e interroga i responsabili. La centralità del cittadino si esercita quindi nella concreta definizione di specifici criteri di progettazione e di valutazione dei servizi e delle politiche sanitarie.

La seconda esigenza era quella di rendere trasparente e verificabile l'azione delle aziende sanitarie. Cittadinanza attiva ha fondato nel 1980 il Tribunale dei Diritti del Malato, una rete di sportelli aperti su tutto il territorio nazionale, spesso all'interno degli ospedali e delle strutture sanitarie, per raccogliere segnalazioni e interventi dei cittadini. Questa lunga esperienza è stata la base da cui si è sviluppata l'idea di rendere ancora più rilevante il giudizio dei cittadini per realizzare un cambiamento del sistema sanitario. Da questo punto di vista, l'Audit civico è anche uno strumento per accrescere il livello di *accountability* delle aziende sanitarie e dei loro dirigenti.

La terza fondamentale ragione era quella di disporre di una procedura di valutazione locale ma fondata su criteri omogenei e comparabili, in modo da valutare anche il grado di disparità e di frammentazione del Servizio sanitario sul territorio nazionale. Come vedremo, infatti, l'Audit civico si basa su un sistema unificato di indicatori che rende facilmente comparabili le performance delle aziende in una prospettiva di *benchmarking*.

La struttura di valutazione dell'Audit civico

La progettazione dell'Audit civico, ha preso le mosse da quattro domande, rappresentative di altrettanti aspetti dell'esperienza del cittadino comune nei servizi sanitari (Lamanna, Terzi, 2005).

1. Il primo aspetto è quello del cittadino come utente dei servizi, coinvolto in un processo di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione: *"Quali sono le azioni promosse dalle aziende sanitarie per mettere concretamente i cittadini e le loro esigenze al centro dell'organizzazione dei servizi sanitari?"*
2. Il secondo aspetto riguarda il cittadino in quanto malato affetto da patologie gravi o croniche: *"Quale priorità assumono nell'azione delle aziende sanitarie alcune politiche di particolare rilievo sanitario e sociale, come il risk management, il pain management e il sostegno ai malati cronici?"*
3. Il terzo aspetto riguarda l'esercizio dei diritti di cittadinanza e rimanda alla necessità di chiedersi se *"La partecipazione dei cittadini è considerata dalle aziende sanitarie una risorsa essenziale per il miglioramento dei servizi sanitari o viene promossa (quando lo è) solo come un adempimento burocratico previsto da alcune leggi?"*
4. Il quarto aspetto riguarda il cittadino e la comunità in cui vive: *"Quali risposte ha fornito l'azienda sanitaria ad un problema ritenuto urgente dalla comunità locale?"*;

Mentre la quarta domanda riguarda questioni di ordine locale, le prime tre sono valide per tutto il territorio nazionale e consentono di articolare la struttura di valutazione in 3 componenti e 12 fattori di valutazione, secondo il seguente schema.

Orientamento al cittadino:

1. accesso alle prestazioni sanitarie;
2. tutela dei diritti e miglioramento della qualità;
3. personalizzazione delle cure, privacy e assistenza ai degenti;
4. informazione logistica e sanitarie, comunicazione ed educazione;
5. comfort

Impegno dell'azienda nel promuovere alcune "politiche" di particolare rilievo sociale e sanitario:

6. sicurezza dei pazienti;
7. sicurezza delle strutture e degli impianti;

8. malattie croniche e oncologia;
9. gestione del dolore;
10. prevenzione

Coinvolgimento delle organizzazioni civiche nelle politiche aziendali

11. attuazione e funzionamento degli istituti di partecipazione degli utenti;
12. altre forme di partecipazione e interlocuzione cittadini/azienda sanitaria.

Ognuno dei dodici fattori sopra indicati è indagato attraverso la rilevazione di una serie di indicatori uguali per tutte le aziende (in totale sono rilevati 380 indicatori).

La struttura di valutazione dell'Audit civico si completa con la definizione dei *livelli di applicazione*, vale a dire gli ambiti del Servizio Sanitario Nazionale nei quali è effettuata la rilevazione degli indicatori.

I livelli previsti ed applicati, fino ad ora, sono tre:

- l'ambito aziendale (l'azienda sanitaria nel suo complesso);
- l'ambito dell'assistenza ospedaliera;
- l'ambito delle cure primarie che comprende:
 - l'assistenza sanitaria di base (distretti, medicina di famiglia, cure domiciliari),
 - l'assistenza specialistica territoriale (poliambulatori),
 - l'assistenza specialistica territoriale e semiresidenziale (in particolare servizi di salute mentale e per le tossicodipendenze).

Per la raccolta dei dati sono utilizzate 5 tipologie di questionari rivolti ai responsabili delle strutture coinvolte nell'Audit civico, e 6 diverse *check list* per l'osservazione diretta delle strutture sanitarie da parte degli auditor (cittadini e operatori sanitari).

Gli indicatori sono tutti associati ad uno standard riconosciuto¹⁰ ed è quindi possibile calcolare, con semplici accorgimenti, in ogni livello e per ogni fattore un "Indice di Adeguatezza degli Standard" (IAS). Quando lo standard è pienamente conseguito, all'indicatore viene attribuito valore 100, zero nel caso opposto. La media ponderale dei valori raggiunti dai gruppi di indicatori è il valore dello IAS. La differenza fra il valore dello IAS e 100 misura lo scarto fra la situazione constatata e il pieno conseguimento di tutti gli standard.

Lo studio degli IAS è la base della valutazione locale e del *benchmarking* e permette di condurre analisi di sistema che assumono un particolare valore nei cicli applicativi nazionali e regionali.

Il processo di valutazione e le modalità di coinvolgimento dei cittadini

Come abbiamo visto, l'Audit civico non è una semplice raccolta di informazioni ma un processo di valutazione civica promosso dalle organizzazioni civiche e accolto dalle aziende sanitarie, che può essere suddiviso in quattro grandi fasi: le operazioni preliminari, la preparazione, l'esecuzione e le azioni finali.

Le operazioni preliminari alla realizzazione dell'Audit in un'azienda sanitaria sono due: la formalizzazione dell'adesione al programma e la formazione dei responsabili.

Per aderire al programma Audit civico è necessario formalizzare la partnership tra la Direzione Generale dell'Azienda e il Responsabile locale del Tribunale per i Diritti del Malato, attraverso la firma di una lettera d'intenti da entrambe le parti. Le parti (aziendale e civica) procedono, poi, a nominare i rispettivi responsabili che avranno il compito di guidare la realizzazione del programma di Audit civico.

In alcuni casi (attualmente sono otto) è la Regione stessa che è interessata all'attuazione dell'Audit in tutte le aziende sanitarie e stipula direttamente una convenzione con Cittadinanzattiva.

I responsabili di parte aziendale e civica partecipano al corso di formazione regionale sull'Audit civico, nel

¹⁰ Le fonti utilizzate per il riconoscimento degli standard sono state le raccomandazioni delle istituzioni internazionali le indicazioni normative nazionali e regionali, le Carte dei servizi, la Carte dei diritti del malato e le raccomandazioni delle società scientifiche.

quale vengono presentati l'impianto metodologico, gli strumenti utilizzati per la raccolta dei dati, il ciclo delle operazioni da svolgere e le procedure di partecipazione. La partecipazione al corso di formazione è una condizione vincolante per potere accedere al programma di Audit civico.

Le équipes di valutazione (un numero compreso tra un minimo di 8 e un massimo di 20 persone) sono composte in modo misto da cittadini e da operatori dei servizi.

I cittadini sono selezionati attraverso bandi pubblici, che danno la possibilità a chiunque sia interessato di partecipare. Gli operatori dei servizi sono indicati dalla Direzione dell'azienda.

I componenti dell'équipe vengono preparati allo svolgimento dell'Audit civico con un modulo formativo curato dai responsabili che hanno partecipato alla formazione regionale.

L'équipe operativa si avvale dell'assistenza tecnica della sede nazionale e della sede regionale di Cittadinanzattiva.

Ogni équipe definisce un Piano locale di Audit civico, che comprende:

- la definizione del campo di indagine, cioè l'elenco dettagliato delle strutture che saranno sottoposte ad analisi, i nominativi dei responsabili da intervistare e l'indicazione degli operatori incaricati dell'accoglienza dei gruppi di osservazione;
- la designazione nominativa delle persone responsabili delle specifiche operazioni di raccolta dei dati (somministrazione dei questionari e osservazione diretta);
- il calendario delle operazioni di raccolta dei dati-

La fase di esecuzione comprende le operazioni di raccolta dei dati e della loro restituzione su supporto informatico.

Sulla base dei dati raccolti, l'équipe elabora un Rapporto locale di valutazione articolato in quattro parti: l'analisi dei dati, il verbale sintetico di valutazione, il piano di eliminazione delle non conformità e il piano delle azioni correttive.

La sede nazionale o regionale di Cittadinanzattiva realizza un rapporto conclusivo al termine di ogni ciclo applicativo di Audit civico, che comprende l'illustrazione analitica delle tavole di *benchmarking*, la discussione degli elementi salienti messi in evidenza dall'analisi dei dati e raccomandazioni per il miglioramento indirizzate ai diversi interlocutori.

A circa un anno di distanza dalla conclusione, è prevista una verifica sugli effettivi esiti ed in particolare sullo stato di attuazione del piano di eliminazione delle non conformità e del piano ¹¹delle azioni correttive. Di norma, tale verifica è associata alla realizzazione di un nuovo ciclo di Audit civico.

Gli effetti dell'Audit Civico

Negli ultimi anni Cittadinanzattiva ha condotto alcune analisi per valutare gli effetti reali e l'impatto prodotto da dieci anni di sperimentazione e realizzazione dell'Audit civico nelle aziende sanitarie italiane.

Da tali analisi sono emersi quattro principali risultati.

In primo luogo, l'Audit civico si è dimostrato uno strumento di partecipazione in sé, che ha aperto nuovi canali di rapporto fra i cittadini e le istituzioni sanitarie. I bandi pubblici regionali che invitavano i cittadini a partecipare alla realizzazione dell'Audit civico hanno avuto centinaia di adesioni. Complessivamente, nel corso degli anni, circa 3.000 cittadini hanno potuto partecipare attivamente alla valutazione delle aziende sanitarie. Una partecipazione diretta alla valutazione dei servizi che ha consentito anche di rivitalizzare o migliorare altre forme di consultazione e partecipazione dei cittadini già previste dalla legge, ma spesso

¹¹ In particolare sono stati condotti un focus group e un questionario con circa 15 realtà particolarmente significative, una ricognizione sui siti internet delle aziende e delle Regioni, un approfondimento sulle aziende sanitarie di Roma e un dossier dell'Agenzia Sanitaria dell'Emilia-Romagna sull'esperienza regionale dell'Audit civico (Assr Emilia Romagna, 2009).

ridotte a mere formalità¹².

Un secondo impatto è di tipo più culturale. L'Audit civico ha in parte smentito le visioni riduttive che considerano i cittadini "privi delle 'competenze' necessarie ad occuparsi della cosa pubblica" (cfr. Moro 2005a, p. 37; 2005b, pp. 109-126).

La conferma più vistosa viene dalla proclamazione della Carta europea dei diritti del malato del 2002, cui ha fatto seguito un monitoraggio sullo stato di attuazione dei 14 diritti condotto in 14 paesi con una metodologia ispirata all'Audit civico. Tale opera ha ottenuto, nel 2007, il primo premio del Comitato economico e sociale europeo come migliore iniziativa della società civile ed è diventata un riferimento, ha trovato riscontro in documenti ufficiali del Comitato stesso e del Parlamento europeo e ha contribuito alla decisione di emanare una direttiva europea sui servizi sanitari (Moro, 2009).

Inoltre, il lavoro svolto in comune dai cittadini e dagli operatori nell'ambito delle équipes locali e dei gruppi regionali di coordinamento ha favorito l'aggiornamento dei rispettivi modelli cognitivi. La discussione dei rapporti di valutazione e dei piani di miglioramento, con necessaria condivisione dei criteri di lettura e di valutazione dei dati ha portato a mettere in comune un nuovo modo di vedere il servizio sanitario.

In questi dieci anni, si è inoltre costituita una "massa critica" di circa 100/150 persone (tra responsabili locali dell'Audit civico, responsabili uffici relazioni con il pubblico e uffici qualità, direttori delle aziende sanitarie) che sono particolarmente attivi e impegnati nel garantire l'attuazione dell'Audit civico. La loro attività ha sensibilmente migliorato e arricchito l'impianto procedurale dell'Audit civico, ha fornito gli elementi utili per la revisione della struttura di valutazione condotta a termine nel 2009, ha favorito la circolazione delle buone pratiche, ha contribuito alla definizione dei criteri di interpretazione dei dati e di individuazione delle azioni correttive.

Un terzo elemento significativo è stato il progressivo passaggio dell'Audit civico da una dimensione strettamente locale relativa alla singola azienda ad una visione più regionale. Nel tempo, infatti, grazie soprattutto alla possibilità del benchmarking, l'Audit civico è stato utilizzato anche a sostegno delle politiche regionali. Ad esempio è stato collegato ai processi di accreditamento delle strutture, alla valutazione dei direttori generali delle aziende, all'insediamento degli Uffici Relazioni con il Pubblico e degli Uffici qualità, o alla revisione delle Carte dei servizi.

Da ultimo, dal punto di vista delle singole Aziende, l'Audit è uno strumento a partire dal quale sono state avviate in molte realtà delle concrete e verificabili azioni di miglioramento. In genere si tratta di interventi di adeguamento agli standard formulati proprio a partire dalle criticità emerse dalla valutazione. E' questo l'ambito nel quale gli effetti dell'Audit possono essere più tangibili e immediati. La capacità di tradurre la valutazione civica in reali miglioramenti nella qualità dei servizi sanitari dipende, in larga parte, dalla capacità dell'azienda sanitaria di utilizzare le risultanze dell'Audit nei propri processi di programmazione e di gestione dei servizi e dal rapporto di collaborazione instaurato con le organizzazioni civiche.

4. Ostacoli e prospettive di sviluppo della valutazione civica in Italia

L'Audit civico rappresenta ad oggi l'esperienza più compiuta di valutazione civica realizzata in Italia. Tuttavia, come abbiamo visto, vi sono altri ambiti di intervento della Pubblica Amministrazione interessati da processi di valutazione diretta da parte dei cittadini. In generale, possiamo affermare che attualmente in Italia l'approccio della valutazione civica è oggetto di attenzione da parte di molte istituzioni a livello centrale e locale.

¹² I Comitati consultivi misti, le conferenze di partecipazione, le Conferenze dei servizi, etc.

Ciò che interessa, di norma, non è l'apparato strumentale e tecnologico della valutazione civica, che non è particolarmente sofisticato, dal momento che deve poter essere facilmente utilizzato da équipe di valutatori non professionisti. Le istituzioni appaiono interessate, invece, dall'approccio innovativo e dal ruolo attivo attribuito ai cittadini nelle diverse fasi del processo. Tuttavia, occorre analizzare attentamente il significato di questo interesse nello specifico contesto italiano.

La Pubblica amministrazione italiana è caratterizzata da una diffusa debolezza dei sistemi di valutazione e di misurazione delle performance e da pratiche di valutazione delle politiche pubbliche ancora poco consolidate.

Certo, esistono esperienze significative, soprattutto a livello locale, di amministrazioni pubbliche innovative, che già da alcuni anni hanno consolidato sistemi di valutazione molto avanzati, a differenti livelli (valutazione delle politiche pubbliche, valutazione della qualità dei servizi, valutazione del personale, etc.). Sono in genere le amministrazioni che hanno sviluppato anche i migliori sistemi di pianificazione, programmazione e controllo, quelle più trasparenti e interessate ad accrescere il proprio livello di *accountability* e quelle più attente al coinvolgimento degli *stakeholders*. In questi ambiti, la valutazione civica può apportare una maggiore completezza, consentendo di integrare meglio il punto di vista del cittadino nei processi di *governance* locale.

Laddove, invece, l'amministrazione non dispone di sistemi evoluti di governo, l'attenzione a processi di valutazione civica può avere un significato ambivalente. Da un lato, infatti, può essere il segnale di una nuova apertura e volontà di mettere il cittadino al centro del cambiamento. Dall'altro, tuttavia, può essere una sorta di compensazione all'assenza di altri strumenti, come se l'amministrazione demandasse al cittadino un compito che le è proprio, quello di giudicare la realtà e formulare proposte di intervento.

In altri termini, per un'amministrazione pubblica consapevole, la valutazione civica è una risorsa in più per perseguire un modello di buon governo. Per un'amministrazione pubblica debole nei processi di *governance* e di *management*, il coinvolgimento del cittadino può rischiare di diventare fine a sé stesso, un'opzione più ideologica o formale che un contributo sostanziale alla produzione di una conoscenza utile per decidere e attuare un cambiamento reale.

Il tema è comunque particolarmente complesso e richiede la realizzazione di indagini ad hoc, che valutino l'impatto concreto dei processi di valutazione civica sul funzionamento e i livelli di performance delle amministrazioni pubbliche.

In questa sede ci limiteremo ad indicare, in termini più generali, i fattori che a nostro avviso possono ostacolare o, al contrario, favorire, la valutazione civica in Italia come strumento utile al cambiamento e al miglioramento delle istituzioni.

Ostacoli

Le difficoltà che incontra la valutazione civica in Italia possono essere distinte in fattori interni al processo di valutazione stessa, ed esterni.

Il primo fattore interno è di natura prettamente tecnica. Realizzare un processo di valutazione presuppone la disponibilità di competenze e risorse (materiali e immateriali) non sempre facilmente reperibili, anche dal punto di vista economico e finanziario. Le organizzazioni civiche si basano in larga parte sull'attività volontaria e spontanea dei cittadini, che solo occasionalmente si trasformano in "analisti". Occorre quindi trovare un equilibrio tra l'esigenza di mantenere questo carattere volontario e spontaneo della

partecipazione, e quella di “professionalizzare” l’attività di valutazione, definendo procedure, strumenti, regole e organizzazione. Se l’investimento è troppo basso, c’è il rischio che l’attività di valutazione sia “debole” dal punto di vista tecnico e metodologico, e poco efficace. Se l’investimento è molto elevato (ad esempio in termini di progettazione, formazione, mobilitazione dei cittadini, comunicazione, etc.), l’organizzazione civica che lo sostiene deve poter essere in grado di sostenerlo. Ciò implica la scelta di una “soglia di qualità tecnica” della valutazione, sotto la quale è opportuno non scendere e sopra la quale è difficile andare con le risorse a disposizione.

Un secondo limite interno alla valutazione può essere di tipo percettivo. I cittadini organizzati di norma ritengono che la propria azione incida sulla realtà molto più di quanto non avvenga realmente. In ambito sanitario, ad esempio, le équipes che realizzano l’Audit civico possono facilmente ritenere di essere al cuore del funzionamento del sistema sanitario. Tuttavia, l’impatto che la loro attività genera concretamente sul servizio analizzato è probabilmente inferiore a quello atteso o percepito.

Questa distorsione cognitiva, tipica dei processi partecipati alla valutazione, può essere in parte risolta rafforzando la valutazione della valutazione stessa, vale a dire dedicando particolare attenzione a misurare l’efficacia e l’impatto reale dei processi di valutazione civica.

Esistono poi degli ostacoli esterni allo sviluppo della valutazione civica, di tipo essenzialmente politico e tecnico.

Il rapporto tra istituzioni e cittadini (e quindi anche la disponibilità ad una partecipazione attiva dei cittadini alla valutazione) appare in Italia ancora molto dipendente dal ciclo elettorale. Il cambio degli organi di governo, a seguito di elezioni, può incidere in modo rilevante e talvolta imprevedibile sulla continuità e sullo sviluppo di progetti di valutazione civica. Questi ultimi possono essere interrotti, sospesi, o al contrario promossi e rafforzati, più in funzione della sensibilità personale di singole figure (ad esempio un uomo politico, un manager, un direttore di servizio) che non del rispetto di principi di continuità istituzionale. In realtà, l’attività di valutazione civica dovrebbe prescindere dal ciclo elettorale, proponendosi come strumento di conoscenza a supporto delle istituzioni e non di questa o quella parte politica.

L’ultimo ostacolo, prima richiamato, e probabilmente quello più rilevante, è la debolezza dei sistemi di management e di valutazione presenti nella Pubblica Amministrazione italiana, che inibiscono lo sviluppo di sistemi più evoluti e trasparenti di misurazione e confronto sui risultati. I dati e le informazioni non sono facilmente accessibili, e in molti contesti la valutazione è percepita più come una forma di controllo che non come un’opportunità di apprendimento. E’ un ritardo culturale che i processi di riforma degli ultimi venti anni sono riusciti a colmare solo in parte.

In realtà, ciò che oggi avviene è una frammentazione e differenziazione dei livelli di *accountability* e managerialità della Pubblica Amministrazione. Contesti più evoluti esprimono una domanda più consapevole, come abbiamo detto, di partecipazione dei cittadini, e sono aperti alla valutazione civica. Anzi, in questi contesti, occorre garantire una maggiore qualità tecnica della valutazione stessa, per far sì che l’informazione prodotta abbia un reale valore aggiunto rispetto a quella già disponibile e generata dall’amministrazione.

Al contrario, gli ambiti meno avanzati sono meno sensibili alla valutazione civica oppure, pur rendendosi disponibili ad essere valutati, non riescono ad integrare la conoscenza prodotta nei reali processi di governo. Sono i contesti dove è più facile una deriva ideologica e una legittimazione fine a sé stessa della partecipazione dei cittadini, che non incide concretamente nella realtà.

Opportunità

A fronte di tali difficoltà, occorre sottolineare che tutti i più recenti interventi di Riforma della Pubblica Amministrazione in Italia hanno messo in rilievo le esigenze di misurazione delle performance, di trasparenza, rendicontazione e partecipazione.

L'ultimo in ordine temporale è il Decreto Legislativo n. 150/2009, che prevede l'adozione da parte delle amministrazioni pubbliche di nuovi strumenti, quali il *Piano della performance*, la *Relazione sulla performance*, e il *Programma triennale per la trasparenza e l'integrità*.

In pratica, tale decreto prevede che la valutazione, la rendicontazione e la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche non siano più iniziative volontarie e sporadiche del singolo ente, ma fasi obbligatorie e integrate di un ciclo di gestione della performance su cui poggia la stessa azione di governo dell'amministrazione.

Questo nuovo "spazio normativo" per la valutazione e la trasparenza sembra essere una ulteriore risposta alla crescente domanda di *accountability*, di cambiamento e di *governance* della Pubblica Amministrazione maturata negli ultimi anni in Italia. Infatti, pur in un quadro generale di delegittimazione delle istituzioni e di sfiducia nella politica, permane nell'opinione degli italiani una domanda di servizio pubblico (soprattutto in servizi essenziali come sanità, educazione, giustizia). Lo sviluppo rapido di alcuni processi di valutazione civica e l'adesione di migliaia di cittadini testimoniano in parte questa domanda di cambiamento e di partecipazione. Sembra ancora esistere, insomma, in Italia una riserva di fiducia e di aspettativa di cambiamento da parte dei cittadini, alla quale è possibile attingere per intraprendere percorsi di miglioramento delle politiche e dei servizi pubblici.

Da questo punto di vista, la valutazione civica ha in sé una grande potenzialità di sviluppo, perché coniuga la produzione di informazioni con l'utilizzo delle stesse per l'azione. Si tratta di un tipo di ricerca-sociale che ha insito al suo interno l'obiettivo e il meccanismo di produzione di un cambiamento nella realtà, che è dato dalla volontà di partecipazione e di protagonismo dei cittadini. A fronte di una domanda di cambiamento e di una debolezza di risposta da parte delle istituzioni, i cittadini, in partnership con le istituzioni stesse, possono fornire una conoscenza utile per l'apprendimento, vale a dire per la costruzione di un nuovo modello di relazioni sociali e di *governance* di problemi complessi.

A tal fine, l'ultimo elemento positivo appare la competenza che alcune organizzazioni civiche hanno specificamente maturato. La facilità di accesso e circolazione delle informazioni può oggi favorire, anche all'interno della società civile, una più rapida diffusione di conoscenza e l'apprendimento di nuove competenze. I cittadini organizzati sono portatori di saperi e di esperienze qualificate e non rispondono più all'immagine vecchia di passivi beneficiari di interventi decisi e realizzati da altri. I cittadini, auto-organizzati, sono sempre più in grado di analizzare e giudicare la realtà con propri strumenti. La valutazione civica, da questo punto di vista, può essere uno strumento per canalizzare e finalizzare nuove forme di cittadinanza.