



Munich Personal RePEc Archive

Citizen monitoring of cohesion policies and the development of civic communities

Buttiglione, Paola Liliana and Reggi, Luigi

25 February 2015

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/67206/>
MPRA Paper No. 67206, posted 14 Oct 2015 09:23 UTC

Il monitoraggio civico delle politiche di coesione e lo sviluppo di comunità civiche

PREPRINT VERSION

Abstract

Social capital is one of the main determinants of the institutional capacity of local governments which can positively influence the impact of development policies and, ultimately, regional socio-economic performances. In particular, the economic backwardness and many unresolved issues in Southern Italy are often explained by low levels of social engagement. Open government data on projects funded by public money can enable new forms of engagement, like the citizen based monitoring of public policy. Citizen monitoring of development policies in Southern Italy can strengthen existing civic communities and create new ones. Furthermore, citizen monitoring has the potential to directly influence the quality of policy-making by collecting evidence on how projects are progressing. This evidence can be harnessed by local governments to improve the implementation of current policy and/or to plan new actions. The paper analyses the case of “Monithon”, an independent initiative aimed at enabling new forms of “citizen monitoring” of EU and national policies for territorial cohesion in Italy. Through this initiative, citizens are able to collect evidence on the progress and results of the projects funded by European and national Cohesion Policy in Italy, based on the official data from OpenCoesione, a governmental open data portal developed by the Department for Cohesion and Economic Development, Ministry of Economic Development.

1. Introduzione: istituzioni informali e partecipazione civica per l'efficacia delle politiche di coesione

La più recente letteratura sullo sviluppo regionale, obiettivo delle politiche di coesione territoriale, mette in evidenza l'importanza delle istituzioni nei processi di sviluppo economico e sociale (Acemoglu e Robinson, 2012; Rodriguez-Pose, 2013). Barca considera l'efficacia delle istituzioni un prerequisito essenziale per sfruttare appieno il potenziale di sviluppo dei diversi territori, sottolineando, tra gli altri aspetti, la centralità della «capacità istituzionale», intesa come «*la capacità delle istituzioni pubbliche e private locali di governare e coordinare le decisioni collettive*» in particolare in un contesto italiano caratterizzato da problemi di efficienza (per quanto riguarda, ad esempio, la capacità di spesa dei fondi strutturali europei) e di efficacia delle politiche di coesione (Barca, 2009).

Un'indagine sulla qualità delle amministrazioni in Europa ha misurato i divari regionali in termini di capacità istituzionale (Charron *et alii*, 2014): in Italia essi risultano i più marcati, secondo l'usuale dicotomia Centro-Nord / Mezzogiorno. Tale capacità, quindi, è da intendersi come vera e propria preconditione per l'efficacia delle politiche. Nell'ampio concetto di “istituzione” sono generalmente ricomprese differenti tipologie. Accanto alle istituzioni formali (society institution), che includono la costituzione, le leggi e i regolamenti, il sistema giudiziario, i diritti di proprietà, le regole economiche, ecc., ritroviamo le cosiddette istituzioni informali o tacite (community institution), ovvero “*l'insieme delle caratteristiche delle organizzazioni sociali come le reti, le norme e la fiducia,*

che facilitano il coordinamento e la collaborazione per un beneficio comune”, non a caso definito “capitale sociale” di un territorio (De Blasio-Sestito, 2011).

Già Putnam, che per primo ha analizzato il caso italiano del rapporto tra capitale sociale ed efficacia delle istituzioni formali ed informali, ne concludeva che condizioni determinanti per spiegare i divari regionali in Italia erano la presenza e la vivacità di “comunità civiche”, caratterizzate dalla capacità di collaborare per raggiungere interessi condivisi (Putnam, 1993). Il caso del Mezzogiorno italiano, ad esempio, è spesso citato come esempio di alta densità di istituzioni formali ed informali inefficienti, capaci di frenare il dispiegamento del potenziale di sviluppo di questi territori e di generare “trappole del sottosviluppo”: il capitale sociale può dunque assumere anche carattere negativo, come nel caso della criminalità organizzata e del cosiddetto capitalismo politico-criminale.

Come intervenire quindi a supporto della creazione di comunità civiche? Come accrescere il capitale sociale “positivo” e l’efficienza delle istituzioni informali? Come tener conto di questi elementi negli interventi di politica pubblica? Nell’ambito della politica di coesione europea, negli ultimi anni è aumentata l’attenzione verso il miglioramento delle istituzioni formali (condizionalità ex ante della nuova programmazione 2014-2020), declinato nel concetto di capacità amministrativa dei governi centrali e regionali responsabili della gestione dei fondi comunitari¹. In particolare, al fine di rispondere efficacemente ai bisogni di uno specifico territorio, c’è consenso nel ritenere utile, per migliorare la capacità istituzionale locale, un processo di pianificazione e attuazione delle politiche pubbliche molto più inclusivo, in cui i beneficiari finali e il partenariato economico e sociale sono coinvolti in modo sostanziale e non, come spesso avviene, solo formale (Rodriguez-Pose, 2013; Barca e McCann, 2012).

Un processo, cioè, molto più bottom-up rispetto ai modelli tradizionali di intervento, top-down. Esso prevede il coinvolgimento attivo dei soggetti istituzionali, dei portatori di interesse e dei beneficiari delle politiche pubbliche durante il loro intero ciclo, dalla fase di pianificazione e allocazione delle risorse fino alla verifica dell’attuazione e alla valutazione dei risultati conseguiti. L’incentivazione sostanziale di queste modalità di partecipazione può portare al rafforzamento delle comunità locali, nucleo delle istituzioni informali nei diversi territori.

Il presente articolo ha quindi lo scopo di esplorare metodologie e strumenti in grado di abilitare nuove forme di partecipazione e monitoraggio delle politiche regionali, e in particolare quelle legate alla disponibilità di dati aperti delle Pubbliche Amministrazioni (PA). Verrà discusso il potenziale del “monitoraggio civico” degli interventi finanziati dalle politiche di coesione in Italia, basato sui dati del portale governativo OpenCoesione. Il caso studio si concentra sul progetto “Monithon”, attivo da settembre 2013. L’analisi di caso prenderà in considerazione la genesi e le attuali modalità organizzative del progetto, diffuso in molte regioni italiane. Inoltre verranno presentati e discussi alcuni dei risultati preliminari dell’iniziativa in termini di partecipazione, figure coinvolte e creazione di comunità locali tramite l’analisi dei dati di una indagine esplorativa sulle comunità che hanno partecipato alla “maratona nazionale di monitoraggio civico” del 22 febbraio 2014 e dei “report di monitoraggio civico” presenti sul sito web Monithon.it (Novembre 2014).

¹ Cfr. ad esempio il documento della Commissione Europea *Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in ITALY for the period 2014-2020*”

2. Architetture partecipative: Open Government e Open Government Data

Il paradigma dell'Open Government, incluso tra le politiche di gran parte del mondo occidentale a partire dalla pubblicazione della direttiva di Barack Obama del 2009², si basa su tre componenti tra loro fortemente interrelate: trasparenza, collaborazione e partecipazione. Uno degli strumenti che consente di migliorare l'efficacia dell'azione pubblica, rispondendo in primo luogo a esigenze di trasparenza e accountability, è il rilascio in modalità "aperta" – cioè facilmente processabile e riutilizzabile – dei dati detenuti dalle amministrazioni che programmano e attuano le politiche, secondo i principi degli Open Government Data (OGD). Ne sono un esempio i numerosi "portali open data" nati negli ultimi anni, come data.gov negli Stati Uniti e dati.gov.it in Italia, che presentano cataloghi di dati scaricabili e link alle amministrazioni responsabili.

Per garantire collaborazione e partecipazione all'azione pubblica occorre però un passo in più. A seguito della pubblicazione degli Open Government Data, le amministrazioni dovrebbero rendere disponibili strumenti per incentivare una maggiore inclusione dei cittadini e loro gruppi organizzati nelle decisioni pubbliche. L'utilizzo di quei dati può infatti stimolare nuovi modelli di collaborazione pubblico-privato, ai quali i singoli cittadini possono contribuire, sfruttando le opportunità offerte dal cosiddetto Web 2.0³ di mettere a sistema la conoscenza dispersa tra milioni di persone, molte delle quali esperte in particolari settori.

Mentre la quantità di dati resi disponibili è in continuo aumento (anche se la loro rilevanza e qualità sembrano variare sostanzialmente), l'impatto delle iniziative di "governo aperto" che non si fermano al rilascio dei dati ma che stimolino la partecipazione alle politiche pubbliche è ancora da considerarsi marginale.

Le sfide attuali delle iniziative di Open Government sono dunque legate non solo alla capacità della PA di fornire dati affidabili e corredati dal giusto contesto interpretativo, ma soprattutto alla capacità di stimolarne un utilizzo consapevole e di crearne conoscenza per giungere alla costruzione di un ecosistema basato sulla collaborazione stabile tra PA e comunità civiche (Davies, 2012). Infatti, i dati sulle politiche pubbliche hanno valore solo se si forma una massa critica di persone capace di analizzarli e interpretarli per formarsi opinioni, collaborare con le amministrazioni e partecipare alle attività pubbliche. Un primo problema è di ordine individuale e legato al cosiddetto data divide: gli OGD rischiano di essere utilizzati solo dalla ristretta élite di cittadini dotati di quelle competenze adatte a elaborare dati e estrarne il significato. Un secondo problema è di ordine collettivo, e riguarda la capacità di includere, nei processi di utilizzo e interpretazione dei dati, le comunità civiche esistenti o di crearne di nuove.

3. Da "cittadini informati" a "cittadini monitoranti": l'inclusione delle comunità civiche nei processi di policy

Il concetto di "cittadino monitorante", in alternativa al tradizionale modello del "cittadino informato" (Schudson, 1998), descrive un cittadino che è impegnato a fare monitoraggio dell'ambiente pubblico con basso

² La direttiva è disponibile online all'URL:http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

³ Con "Web 2.0" si intende l'insieme delle tecnologie che permettono interazioni diversificate tra siti web ed utenti e tra utenti stessi, diventati così anche produttori e divulgatori di contenuti. Per una efficace trattazione dell'applicazione degli strumenti e valori del web 2.0 nel settore pubblico vedi Osimo (2008).

dispendio di energie cognitive, in quanto inserito in un contesto di cultura partecipativa, oscillando tra atteggiamento attivo e passivo in base ad un interesse o ad uno stimolo forte. Inoltre Keane (Keane, 2009) introduce il concetto di “democrazia del monitoraggio” (monitorial democracy), utilizzato anche da Lanfrey (2011), come superamento dei modelli tradizionali.

Il monitoraggio civico applicato alle politiche di coesione può essere definito come l’insieme delle attività sistematiche di controllo, verifica, raccolta di idee e proposte che le comunità civiche o i singoli individui conducono nei confronti degli interventi finanziati dalle politiche pubbliche, a partire dai dati e dalle informazioni rese disponibili in formato aperto e riutilizzabile dalle amministrazioni responsabili. Tali attività prevedono la raccolta di evidenze, informazioni, news, suggerimenti sull’attuazione delle politiche, prevalentemente attraverso una visita diretta presso le opere realizzate grazie ai finanziamenti pubblici. Le nuove informazioni vengono quindi sistematizzate e visualizzate sul web attraverso appositi strumenti digitali (civic technology) che permettono, a loro volta, il riutilizzo delle informazioni stesse da parte delle amministrazioni e governi locali, di giornalisti, ricercatori e altri soggetti capaci di influenzare l’attuazione della politica e la successiva programmazione. Questo concetto può essere applicato in particolare alla fase di attuazione del ciclo di policy, ma può essere esteso anche alla fase della programmazione e della valutazione dei risultati, secondo il framework proposto da MacIntosh (2004).

----- INSERIRE TAB 1 QUI -----

Inoltre, il monitoraggio civico può contribuire al rafforzamento delle “istituzioni informali” locali. Nella tabella seguente sono riportati alcuni esempi.

----- INSERIRE TAB 2 QUI -----

Tali pratiche rappresentano un’assoluta novità nell’ambito delle politiche di coesione e, più in generale, delle politiche pubbliche in Italia, mentre iniziative simili sono state sperimentate all’estero soprattutto nel campo degli aiuti internazionali per lo sviluppo, ad esempio in molti progetti promossi dalla Banca Mondiale.

Tra gli effetti attesi dell’introduzione e la diffusione su larga scala di questo tipo di pratiche vi sono positive ripercussioni sullo stock di capitale sociale dei territori (vedi paragrafo 1), e la positiva “pressione” da parte delle comunità verso la politica e le istituzioni locali e nazionali al fine di ottenere maggiore efficacia delle azioni messe in atto. Vi è inoltre la possibilità che alcune amministrazioni siano disposte ad un’effettiva e stabile collaborazione, incanalando il feedback ricevuto dall’esterno nei processi tradizionali di programmazione, monitoraggio e valutazione attraverso l’introduzione di modalità organizzative nuove e più aperte.

Come nel caso più generale delle politiche di Open Government, i rischi rimangono anche in questo caso numerosi. Dal lato delle amministrazioni pubbliche, è da valutare innanzitutto la reale volontà delle classi dirigenti di includere in maniera sostanziale il feedback e i suggerimenti dei beneficiari finali delle politiche. Ad esempio, uno studio sulla disponibilità di Open Government Data sull’utilizzo dei fondi strutturali europei ha messo in luce

come la maggior parte delle amministrazioni regionali e nazionali si limitino a pubblicare i dati secondo gli standard minimi definiti dal regolamento dei fondi (titolo del progetto, nome del beneficiario e importo finanziario), senza aggiungere informazioni chiave per i cittadini quali la descrizione e la localizzazione delle opere (Reggi e Ricci, 2011).

È da studiare, inoltre, l'impatto sui processi interni e le conseguenti implicazioni, non solo nel campo dell'information management e nel disegno ed implementazione delle necessarie tecnologie, ma anche nel campo politico, legale e organizzativo. Dal lato delle comunità civiche, sorgono dubbi circa il raggiungimento di una scala sufficiente per garantire il successo di questo tipo di processi. Gli incentivi alla partecipazione attualmente sembrano essere recepiti solo da una piccola parte della popolazione. Tuttavia, il disegno degli strumenti e delle modalità di coinvolgimento può favorire la creazione di processi più inclusivi. Inoltre, le idee generate, anche se non rappresentative, possono comunque essere utile supporto alle amministrazioni per rendere le politiche più efficaci e rispondenti ai bisogni degli specifici territori.

4. Le potenzialità del monitoraggio civico delle politiche di coesione: il caso di Monithon

In questo paragrafo analizzeremo il caso di "Monithon"⁴. I risultati presentati sono ancora preliminari e relativi ad una prima fase di sperimentazione avviata da circa un anno.

4.1 Genesi, organizzazione e obiettivi di Monithon

"Monithon" è un'iniziativa della società civile attiva da settembre 2013, che significa "maratona di monitoraggio" (citizen monitoring marathon), e ha come obiettivo il monitoraggio civico dei progetti finanziati dalle politiche di coesione in Italia, i cui dati sono pubblicati come Open Government Data dal portale governativo OpenCoesione.gov.it. Quest'ultimo, nato nel 2012 e gestito dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (d'ora in poi, DPS) del Ministero per lo sviluppo economico (MISE), pubblica bimestralmente una parte consistente dei dati presenti nel sistema nazionale di monitoraggio sui progetti delle politiche di coesione in attuazione (Canova et alii, 2014).

La prima applicazione dell'idea di Monithon avviene nel Gennaio 2013 proprio su input del team di OpenCoesione, che partecipa al primo raduno della comunità italiana "Spaghetti Open Data"⁵ con la proposta di una giornata dedicata all'analisi e alla rappresentazione dei dati del portale governativo su progetti di ristrutturazione di alcune scuole bolognesi, seguita da una visita in loco per verificare lo stato dei lavori. La partecipazione attiva del gruppo ministeriale si giustifica nell'ambito di una esplicita strategia di promozione del riuso dei propri dati aperti e di stimolo alla produzione di contenuti utili all'orientamento dei processi di programmazione e attuazione delle politiche di coesione.

A seguito di questo iniziale esperimento, il nucleo dei primi volontari, che include da subito alcuni degli

⁴ Maggiori informazioni: www.monithon.it

⁵ SOD (acronimo per "Spaghetti Open Data") è una comunità di cittadini italiani interessati al rilascio di dati pubblici in formato aperto, in modo da renderne facile l'accesso e il riuso. Essa utilizza come strumenti una mailing list pubblica (<https://groups.google.com/forum/#!forum/spaghettiopendata>) ed un repository su Github (<https://github.com/spaghetti-open-data>) ed inoltre organizza ogni anno un raduno di Bologna, giunto ormai alla sua terza edizione (maggiori informazioni: www.spaghettiopendata.org).

stessi membri del gruppo OpenCoesione in qualità di privati cittadini, è man mano cresciuto a seguito della partecipazione del gruppo a vari eventi organizzati dalle comunità open data - in particolare nel Mezzogiorno - fino a includere circa una decina di persone tra cui giornalisti, analisti di politiche pubbliche, ricercatori, insegnanti, imprenditori, studenti. Già dalla sua nascita l'iniziativa non si configura né come prettamente top-down, cioè guidata dall'amministrazione come la maggior parte dei progetti di Open Government, né totalmente bottom-up. Essa si muove cioè nel meso-livello, che alcuni ricercatori trovano promettente in quanto in grado di promuovere un inconsueto scambio di competenze diverse, generato dalla collaborazione delle amministrazioni con le comunità interessate al riuso dei dati, sviluppatori e beneficiari finali (Osimo, 2010). Il funzionamento di Monithon è attualmente (Novembre 2014) basato sulla piattaforma Ushahidi (anche se è in fase di sviluppo una piattaforma ad-hoc da parte di un team di volontari), che consente la raccolta, la visualizzazione e la geolocalizzazione interattiva di informazioni. Infatti, la principale funzionalità di Monithon è rappresentata da una mappa interattiva che consente di geolocalizzare informazioni raccolte dal basso sui progetti finanziati dalle politiche di coesione.

La prima fase riguarda l'individuazione dei progetti interessanti da monitorare. L'utente può iniziare le sue ricerche:

- dal portale OpenCoesione.gov.it, che per ogni progetto rende disponibile una “scheda” con le relative informazioni di base. Le informazioni sistematizzate sul portale possono poi essere integrate con altre informazioni ufficiali (ad esempio quelli provenienti dalla lettura dei Rapporti Annuali di Esecuzione o dei bandi di gara relativi al progetto sul sito della Stazione Unica Appaltante);
- dalla mappa sul sito www.monithon.it, dove sono rappresentati alcuni insiemi di progetti particolarmente significativi, scelti dalla redazione di progetto - composta da 3 volontari - in quanto sui quei particolari ambiti sono attive “campagne di monitoraggio civico” relative ad un tema o ad un ambito specifico.

Attualmente sono presenti i seguenti insiemi di progetti, sui quali sono state attivate specifiche collaborazioni con associazioni o amministrazioni:

- progetti di riqualificazione e utilizzo dei beni confiscati alle mafie, finanziati nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza (POR Calabria, Campania, Puglia e Sicilia 2007-13), sui cui è attiva una collaborazione con l'Associazione Libera;
- progetti di “Innovazione sociale” e “Potenziamento strutturale delle Università e centri di ricerca” del Programma Nazionale “Ricerca e Competitività 2007-13”, per i quali è stato attivato un canale di interlocuzione privilegiato con l'Autorità di Gestione presso il MIUR, che ha incluso il link al progetto Monithon nelle pagine del proprio sito dedicate ai risultati dei progetti finanziati, allo scopo di favorirne il monitoraggio civico;
- progetti per la ricostruzione in Emilia Romagna a seguito del terremoto del 2012, sui quali Monithon sta collaborando con l'organizzazione internazionale Action Aid nell'ambito del progetto “Open Ricostruzione”.

A questa fase preliminare legata all'identificazione dei progetti da monitorare fa seguito la raccolta di informazioni

in rete, nei documenti istituzionali e sul campo, tramite sopralluoghi ed interviste. Esse sono utili alla compilazione delle voci di una “scheda” o questionario online che costituisce, insieme alle foto, ai video, ed alle coordinate per la georeferenziazione, un “report di monitoraggio civico”, condiviso via web attraverso la piattaforma. Alcune informazioni sono obbligatorie, come il titolo del progetto, una sua breve descrizione, la geolocalizzazione ed il Codice Unico di Progetto, codice univoco che consente l’incrocio con i dati del portale governativo OpenCoesione.

Per ogni progetto è possibile creare uno o più “report di monitoraggio”, da parte di individui o comunità diverse e in tempi diversi per seguirne l’evoluzione. La scheda di monitoraggio include anche campi di testo libero, descrittivi e non obbligatori, ma comunque utili a raccontare il progetto, il suo stato di avanzamento, il suo impatto sul territorio, le sue carenze o difficoltà, le eventuali proposte per migliorarlo.

Alla piattaforma è collegato anche un blog, su cui scrivono i membri della redazione di progetto ed i cittadini che hanno partecipato ad un monitoraggio o che hanno collaborato al progetto a vario titolo e dove dunque si privilegia la divulgazione di temi legati al monitoraggio civico ed alle politiche di coesione attraverso il racconto dell’esperienza fatta, dei risultati del progetto e dei suggerimenti da portare alle amministrazioni.

La componente legata allo storytelling è molto importante per la diffusione dei risultati, il coinvolgimento dei media e la creazione di storie in grado di veicolare i feedback ed i suggerimenti in forma narrativa, capace di attirare l’opinione pubblica sui fatti e sulle opinioni raccolte e generare quindi quella positiva “pressione” verso le istituzioni per un reale cambiamento.

Ma questa forma di “pressione” indiretta verso le amministrazione non è l’unico obiettivo del progetto Monithon. Una possibile modalità per ottenere un impatto sull’attuazione delle politiche è la costruzione di un canale di comunicazione diretta tra il “cittadino monitorante”, “valutatore” dell’efficacia dei progetti pubblici, e le amministrazioni, che potrebbero così migliorare la qualità/quantità dei dati a propria disposizione e di conseguenza l’attuazione dei progetti, la comunicazione all’esterno delle proprie azioni, la programmazione delle successive politiche. Il coinvolgimento dei cittadini senza dubbio è rafforzato dalla certezza che gli apporti da essi forniti a seguito di un’azione di monitoraggio vengono adeguatamente recepiti: tale ritorno stimola il senso di appartenenza dei singoli alla collettività ed incentiva la partecipazione, favorita dal riscontro che il dispendio di tempo ed energie profuso sia davvero servito. Questo tipo di integrazione del feedback dei cittadini all’interno dei meccanismi di monitoraggio e valutazione istituzionali non è stato ancora sperimentato, anche se sono allo studio alcuni possibili scenari da perseguire da parte dell’Autorità di Gestione del PON “Ricerca e Competitività 2007-13” e da parte dei responsabili di OpenCoesione.

L’azione di monitoraggio è innescata dalle comunità locali o nazionali, che organizzano “campagne di monitoraggio civico” su particolari temi o territori (es. “i progetti a sostegno dei beni culturali a Torino” oppure “i progetti per la mobilità locale a Palermo”), mentre spetta alla redazione di progetto il mantenimento e lo sviluppo degli strumenti comuni (la piattaforma web, i questionari on line, la rappresentazione dei risultati sulla mappa, il blog, i report semestrali, etc.) e del metodo (riassunto in un toolkit e in una guida scaricabili dal sito, che consente la raccolta dati comparabili tra le diverse comunità), nonché la disseminazione dell’iniziativa tra le comunità locali potenzialmente interessate e infine l’approvazione dei report.

La gestione organizzativa passa attraverso strumenti aperti e inclusivi quali una mailing list pubblica⁶ e i social network, allo scopo di includere il maggior numero di persone possibili nelle attività di monitoraggio. In particolare, azioni specifiche sono concepite per includere associazioni e individui interessati alla “buona riuscita” dei progetti finanziati, e quindi ultimamente all’efficacia delle politiche di coesione. Questo ha implicato una presenza più attiva della redazione nelle regioni del Mezzogiorno, dove si concentra la maggior parte dei fondi per la coesione.

4.2 Primi risultati

A Novembre 2014, sulla piattaforma erano stati inviati 55 report di monitoraggio civico, un numero che dà l’idea della fase ancora di sperimentazione in cui il progetto si trova. I temi maggiormente coperti dalle attività di monitoraggio risultano essere “Cultura e Turismo” e “Istruzione e formazione”, poichè spesso vicine a specifici interessi di alcune comunità, in particolare delle scuole coinvolte. Al contrario “Energia” e “Rafforzamento PA” sono probabilmente risultati più “ostici”, in quanto richiedono competenze tecniche molto specifiche che li rendono quindi più difficilmente avvicinabili. I progetti del tema “Occupazione” risultano poi molto complessi da monitorare, perché implicano non tanto la visita ad una “opera” realizzata quanto, molto spesso, un’intervista ad un soggetto percettore di particolari agevolazioni individuali.

----- INSERIRE FIG 1 QUI -----

Su 55 report inviati alla redazione di Monithon, 43 contenevano foto, 28 link alle fonti web da cui sono state ricavate informazioni, 18 video girati dai cittadini, 18 sono stati oggetto di post sul blog di Monithon, dove i protagonisti hanno raccontato la loro attività e i risultati raggiunti.

Le attività di monitoraggio in alcuni casi sono state svolte da singoli cittadini, ma l’approccio seguito finora ha privilegiato la dimensione del lavoro in gruppo al fine di stimolare la formazione di nuclei locali di “cittadini monitoranti”. Tranne 2 casi, tutti i report caricati in piattaforma derivano dal lavoro collettivo delle comunità civiche.

L’idea dell’utilità del lavoro di gruppo è stata declinata sostanzialmente in due modi: attraverso il coinvolgimento di associazioni portatrici di competenze per ambiti specifici (es. Libera sui beni confiscati alle mafie o l’associazione Mobilita Palermo per i progetti di mobilità) oppure attraverso un coinvolgimento trasversale di cittadini interessati ad una azione di monitoraggio ma con capacità e background diversi (è il caso di azioni rivolte a una città o un quartiere dove insistono progetti di natura differente).

Il dialogo avviato con Libera costituisce un esempio di collaborazione con un’associazione attiva su tutto il territorio nazionale. Come menzionato precedentemente, sulla mappa di Monithon, presente sull’home page del sito www.monithon.it, sono rappresentati i progetti finanziati per il riutilizzo dei beni appartenuti alle mafie e ora a disposizione della collettività per scopi sociali, associativi o di ordine pubblico. In occasione di una giornata di

⁶ La mailing list pubblica è disponibile all’indirizzo <https://groups.google.com/forum/?fromgroups#!forum/monithon>

formazione promossa da Libera nel gennaio 2014 è stato messo a punto uno specifico questionario, o “scheda di monitoraggio civico”, attualmente utilizzato sulla piattaforma, alla definizione dei cui obiettivi e contenuti hanno contribuito, oltre a diversi rappresentanti di Libera, a livello nazionale e territoriale, rappresentanti della Regione Puglia e della Regione Toscana, di OpenCoesione e dell’Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati. Lo sforzo, in questo caso, è stato di garantire un coordinamento tra più soggetti di rilievo nazionale e locale – alcuni già attivi in esercizi di “mappatura” dei beni del proprio territorio – per raccogliere dati comparabili e uniformi su un tema complesso. Allo scopo di convogliare i dati raccolti su un’unica piattaforma nazionale, a partire dall’agosto 2014 Monithon è partner attivo del progetto “Confiscati Bene”⁷, nato con l’obiettivo di rappresentare le informazioni pubbliche sui beni confiscati pubblicate dall’Agenzia Nazionale tramite infografiche e mappe interattive facilmente consultabili, e così stimolare la creazione di articoli sui media locali e nazionali e approfondimenti territoriali per dare visibilità al tema.

Inoltre, nello scorso anno scolastico 2013-2014, la piattaforma Monithon è stata utilizzata come strumento di supporto alle azioni di monitoraggio civico dal progetto “A Scuola di OpenCoesione”⁸, promosso dal DPS-MISE e dal MIUR. Il progetto prevede un percorso innovativo di didattica interdisciplinare rivolto alle scuole secondarie di ogni tipo e promuove principi di cittadinanza consapevole, sviluppando attività di monitoraggio civico dei finanziamenti pubblici attraverso l’impiego di tecnologie di informazione e comunicazione e mediante l’uso dei dati in formato aperto, per aiutare gli studenti a conoscere e comunicare in modo innovativo come le politiche di coesione intervengono nei luoghi dove vivono. Si prevede che alcune migliaia di classi saranno coinvolte nell’anno scolastico 2014-2015 in quasi tutte le regioni italiane, con un contributo potenzialmente molto significativo alla creazione di report di monitoraggio sui progetti per la coesione territoriale.

La diffusione della prassi è stata promossa non solo attraverso la piattaforma online, ma anche organizzando incontri fisici tra i cittadini interessati e la redazione di progetto, lavorando insieme alla realizzazione di un report, dalla raccolta di informazioni preliminari alla visita sul cantiere fino al caricamento sulla piattaforma online. Questi incontri sono stati organizzati nell’ambito di particolari eventi. Ad esempio in occasione dell’Open Data Day del febbraio 2014⁹ è stata lanciata l’iniziativa di una maratona nazionale di monitoraggio cui hanno aderito 11 comunità di cittadini monitoranti, per un totale di circa 220 persone, con una prevalenza numerica delle regioni del Mezzogiorno (Cagliari, Palermo, Cosenza, Potenza, Matera, Napoli, Salerno, Bari)¹⁰. I gruppi di lavoro, in alcuni casi, si sono formati ex novo, come nel caso dell’Associazione Monithon Calabria a Cosenza o Monithon Piemonte a Torino, mentre in altri il monitoraggio è rientrato fra le attività di associazioni “tematiche” già esistenti e

⁷ Confiscati Bene è un progetto partecipativo per favorire la trasparenza, il riuso e la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie, attraverso la raccolta, l’analisi dei dati e il monitoraggio dei beni stessi. Alla sua costruzione e implementazione partecipano giornalisti, attivisti e tecnologi: ognuno mette a disposizione la propria specifica competenza per rispondere ad alcune domande sullo stato e sulla gestione dei beni confiscati in Italia alla criminalità organizzata, ovvero quanti sono, dove sono, quanto valgono e come vengono riutilizzati (maggiori informazioni: <http://www.confiscatibene.it/it>)

⁸ Maggiori informazioni: <http://www.ascuoladiopencoese.it/>

⁹ L’Open Data Day è un’iniziativa mondiale organizzata dalla comunità open data per la creazione e diffusione dei dati aperti. Durante una giornata stabilita, in genere nel mese di febbraio, in ogni parte del mondo le persone si incontrano online o di persona per costruire valore sui dati aperti. L’evento coinvolge cittadini curiosi, giornalisti, programmatori, scienziati, designer, esperti di dati. Maggiori informazioni: <http://opendataday.org/>

¹⁰ I dati sulla partecipazione delle comunità civiche alla maratona di monitoraggio del 22 febbraio sono stati raccolti grazie all’invio di un questionario da parte della redazione di progetto.

che sulla base dei propri interessi sono coinvolti in qualità di beneficiari generici da determinati temi di investimento delle politiche di coesione. Infatti, le associazioni e altre realtà locali sono portatrici di conoscenze e know-how specifici su determinati ambiti di investimento delle politiche pubbliche. Inoltre, sono potenzialmente in grado di garantire la continuità delle attività di monitoraggio civico nel medio-lungo periodo, e l'accesso a reti e conoscenze specifiche di settore.

In questo senso sono stati avviati contatti con alcune realtà locali e nazionali, in settori diversi, interessate a seguire l'attuazione dei progetti pubblici, per sperimentare forme di collaborazione basate sull'uso dello strumento Monithon. Tra le associazioni coinvolte si menzionano, a titolo di esempio, Sardinia Open Data in Sardegna, Mobilita Palermo in Sicilia, Action Aid in Puglia e Emilia Romagna, RENA in Basilicata¹¹. Tra le tipologie di individui coinvolti vi sono stati giornalisti, architetti, insegnanti, studenti, professori universitari, dipendenti pubblici. In alcuni casi (ad esempio a Torino, Napoli e Potenza), i lavori sono stati guidati da esperti di fondi strutturali, che hanno messo a disposizione le proprie competenze nel capire i meccanismi di finanziamento e quindi facilitare il processo di monitoraggio.

Nella mappa in Figura 2 sono rappresentati i numeri relativi ai report inviati e alle comunità stabili di monitoraggio, aggiornati a novembre 2014. Si può osservare una concentrazione nel Mezzogiorno, dove sono concentrati quasi l'80% dei fondi per la coesione, e nei principali capoluoghi di regione.

----- INSERIRE FIG 2 QUI -----

Un questionario somministrato alle 11 "comunità civiche" che hanno preso parte alla maratona del 22 febbraio mette in luce ulteriori aspetti. Mentre tutte hanno fatto leva sui social network per coinvolgere i partecipanti, poco più della metà hanno utilizzato contatti personali o dell'associazione. In circa un terzo dei casi è stata la redazione a fornire contatti e ad agevolare l'aggregazione di una comunità.

I questionari erano anche finalizzati ad individuare i principali ostacoli incontrati nel monitoraggio:

- tempi della "maratona" (legata alla sola giornata dell'Open Data Day) non compatibili con i tempi "burocratici" delle richieste di visite e interviste;
- difficoltà di coinvolgimento dei cittadini, a causa di un atteggiamento di diffidenza e sfiducia;
- reticenza dei dipendenti pubblici a fornire informazioni;
- difficoltà a definire metriche di impatto degli interventi.

Se il primo aspetto è facilmente risolvibile in future occasioni preparando in anticipo le interviste e organizzando appuntamenti nel rispetto dei tempi amministrativi necessari, il secondo e il terzo punto riguardano

¹¹ Questo è l'elenco completo dei soggetti che hanno partecipato alla maratona di monitoraggio nazionale durante l'Open Data Day nell'ambito delle 11 "comunità civiche" partecipanti: Sardinia Open Data, Circolo Giuristi Telematici, Cagliari Città Ciclabile, Istituto Liceo Artistico Statale M. Festa Campanile di Melfi (PZ), APOF-IL, Liceo Scientifico E. Fermi di Muro Lucano (PZ), Amici della Bicicletta, Action Aid, Giardino in Movimento, Associazione Mobilita Palermo, Associazione RENA, Progetto Diritto di Accesso Civico, Studenti del Corso "Comunicazione Pubblica e Linguaggi istituzionali", Legambiente Campania, Ecoblog, FanPage, Ente Nazionale Sordi, Associazione Monithon Calabria, Istituto Piepoli, Datatinja.it, Wop - Architettura e paesaggio, NUR - Laboratorio di partecipazione, Europe Direct Torino, progetto "A Scuola di Open Coesione", Arestudio s.c., Liceo A. Righi di Napoli, Progetto "Open Ricostruzione", Liceo scientifico M. Morandi di Finale Emilia, Associazione AkuBari, ISIS Ruggero di Lauria di Lauria (PZ), Progetto Policoro.

aspetti “strutturali” della partecipazione, richiamati anche dalla letteratura sul tema, e potrebbero essere ulteriormente approfonditi da ulteriori ricerche sul campo. L'ultima difficoltà elencata non appartiene solo ai cittadini monitoranti, ma addirittura anche gli esperti di valutazione delle politiche pubbliche. I cittadini potrebbero fornire informazioni relative alla “percezione” dell'impatto di una determinata opera sul proprio territorio, che sono interessanti anche se diverse dalle valutazioni sull'impatto di carattere tecnico o ufficiale.

Per la diffusione dei risultati, quasi tutte le comunità hanno utilizzato blog e social network. Il rapporto coi media sembra ancora da costruire: meno della metà delle comunità coinvolte sono riuscite ad ottenere un articolo su un giornale locale, anche se già molti giornalisti hanno preso parte ad azioni di monitoraggio. Un dato interessante riguarda le collaborazioni avviate con le amministrazioni, uno degli obiettivi dell'intera iniziativa. A seguito della giornata nazionale di monitoraggio, 4 comunità su 11 dichiarano di avere avuto “riunioni” e successivi incontri con le amministrazioni responsabili dell'attuazione dei progetti.

5. Discussione e conclusioni

Le istituzioni informali influenzano l'efficacia delle politiche regionali di coesione e quindi, ultimamente, le performance socio-economiche delle regioni. In particolare, i ritardi di sviluppo del Mezzogiorno e molte delle questioni da tempo non risolte sono spesso spiegate dai bassi livelli di capitale sociale e di partecipazione civica (Putnam, 1993; De Blasio e Sestito, 2011). La presenza e la vivacità delle comunità civiche gioca un ruolo chiave nel determinare i divari regionali in Italia: ad esse è legata la possibilità di processi maggiormente inclusivi nell'arco di tutto il ciclo di politiche pubbliche (Rodriguez-Pose, 2013).

L'articolo ha passato in rassegna nuovi strumenti e metodologie per favorire il rafforzamento, la partecipazione e l'inclusione delle comunità civiche locali nella programmazione e attuazione delle politiche di coesione. Il paradigma dell'Open Government e l'utilizzo di tecnologie ad uso civico abilitano nuove forme di controllo e di verifica degli investimenti effettuati da parte di comunità nuove ed esistenti.

E' stato infine analizzato il ruolo del monitoraggio civico degli interventi finanziati dalle politiche di coesione, e in particolare il caso di Monithon, uno strumento basato sui dati aperti del portale OpenCoesione. Questa prassi, già da tempo teorizzata in letteratura (Schudson, 1998; Keane, 2009), risulta promettente non solo per dotare le comunità civiche locali di strumenti per una maggiore partecipazione ai processi deliberativi, ma soprattutto per incrementare la dotazione di capitale civico e sociale nei territori. Monithon si configura come un esempio di intervento di livello “meso” (tra il “macro”, cioè le iniziative top-down dei governi come i grandi portali open data, e il “micro”, cioè le varie iniziative dal basso abilitate dal web 2.0), in cui, da un input dell'amministrazione, strumenti e metodi sono stati sviluppati direttamente dalle comunità di cittadini. Mentre i primi risultati sembrano mostrare un potenziale di questo tipo di iniziativa in termini di partecipazione, inclusione e creazione di comunità civiche locali e nazionali, ulteriori ricerche saranno necessarie per approfondire non solo i legami tra comunità di *monitorial citizens* e l'evoluzione del giornalismo, ma anche il reale impatto di questi esperimenti sulle decisioni dei rappresentanti eletti e delle amministrazioni responsabili degli interventi. Da una parte, infatti, il monitoraggio civico strutturato come Monithon potrebbe rappresentare un esempio efficace del cd. *citizen journalism*, secondo cui i cittadini stessi, spesso abilitati dalle tecnologie legate al Web 2.0 come blog e

social media, prendono parte attiva nel processo di raccolta, analisi e disseminazione delle notizie. Sarà da verificare, ad esempio, l'effetto di questo tipo di "narrazione dal basso" sui media tradizionali, in particolare locali, in termini di notizie pubblicate a partire dai report di monitoraggio e capacità di esercitare adeguata "pressione" su politici locali e dirigenti delle amministrazioni verso una gestione più trasparente ed efficace. Dall'altra parte, questi primi esperimenti potrebbero rappresentare una solida base per più strutturati meccanismi di collaborazione tra le amministrazioni responsabili (in primis, le Autorità di Gestione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei) e la vasta platea delle organizzazioni della società civile, ad oggi scarsamente rappresentate nei meccanismi di governance previsti dai regolamenti comunitari in fase di attuazione delle politiche (es. i Comitati di Sorveglianza dei Programmi Europei). Le evidenze, problematicità e suggerimenti provenienti dai monitoraggi, infatti, potrebbero arricchire il bagaglio di informazioni raccolte dalle amministrazioni, a patto che questo feedback sia adeguatamente processato grazie ad una modifica non formale delle modalità tradizionali di gestione. Ad esempio, il *policy assessment* tradizionale da parte delle istituzioni (il monitoraggio *in-itinere* in misura maggiore della valutazione *ex-post*), potrebbe giovare degli spunti raccolti in maniera sistematica da parte della società civile, ad esempio in termini di miglioramento delle basi dati pubbliche (come nel caso della georeferenziazione degli interventi, in cui i cittadini, raccogliendo e comunicando i dati sulle coordinate dei progetti, accrescono il patrimonio informativo presente sui sistemi di monitoraggio istituzionali). Condizione necessaria perché questo tipo di "collaborazione disintermediata" possa concretizzarsi, rimane però la volontà delle classi dirigenti pubbliche di mettersi in gioco e non celarsi dietro esercizi di trasparenza "formale", ma favorire la più ampia partecipazione pubblica garantendo non solo dati aperti e dettagliati sull'uso dei fondi, ma anche "leggibili" da parte della cittadinanza. Il concetto di "leggibilità", qui, non include solamente la disponibilità di Open Government Data sui finanziamenti concessi, i pagamenti, e i beneficiari dei fondi, ma anche informazioni sulla "catena di responsabilità" di ciascun progetto, tramite cui sia possibile risalire alle motivazioni, atti e soggetti responsabili delle decisioni di policy (Picci, 2002).

Bibliografia

- Acemoglu D., Robinson J.A., (2012) *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Publishing, New York
- Barca F., (2009) *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy (disponibile online)
- Barca F., Mc Cann P.A., (2012) *The Case for Regional Development Intervention: Place-based Versus Place-neutral Approaches*, Journal of Regional Science, vol. 52, pp. 134-152
- Canova L., Vetrò A., Torchiano M., Morando F., (2014) *OpenCoesione and Monithon: a transparency effort*, W3C Share-PSI 2.0 Workshop, Samos, Greece, 30 June -1 July 2014 (disponibile online)
- Charron N., Dijkstra L., Lapuente V., (2014) *Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions*, Social Indicators Research, Vol. 52, pp. 134-152
- Davies T., (2012) *Supporting open data use through active engagement*, position paper presented at the W3C Using Open Data Workshop (disponibile online)
- De Blasio G., Sestito P., (2011) *Il capitale Sociale*, Donzelli Editore, Roma
- Osimo D. (2008) *Web 2.0 in Government: Why and How?*, European Commission Joint Research Centre.
- Osimo D., (2010) "A short history of government 2.0: from cool projects to policy impact" in Götze J.-Pedersen C. B. (a cura di), *State of eUnion: Government 2.0 and Onwards*, AuthorHouse, Bloomsbury
- Keane J., (2009) *Monitory democracy and media-saturated societies*, Griffith REVIEW Edition 24: Participation Society (disponibile online)
- Lanfrey D., (2011) "Il Movimento dei grillini tra meetup, meta-organizzazione e democrazia del monitoraggio", in Mosca L.-Vaccari C. (a cura di), *Nuovi media, nuova politica? Partecipazione e mobilitazione online da MoveOn al MoVimento 5 stelle*, Franco Angeli, Milano, pp. 143-166
- MacIntosh A., (2004) *Characterizing e-participation in policy-making*, Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences (disponibile online)
- Picci, L. (2012) *Reputation-Based Governance and Making States "Legible" to Their Citizens*, in Masum H. and Tovey M. *The Reputation Society - How Online Opinions Are Reshaping the Offline World*, The MIT Press.
- Putnam R. D., (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton
- Reggi L., Ricci C.A., (2011) "Information Strategies for Open Government in Europe: EU Regions Opening Up the Data on Structural Funds", in *Electronic Government - Lecture Notes in Computer Science*, vol. 6846, 2011, pp 173-184.
- Rodríguez-Pose A. (2013) *Do Institutions Matter for Regional Development?*, Regional Studies, 47, 7, 1034- 1047
- Schudson M., (1998) *The Good Citizen. A History of American Civic Life*, Martin Kessler Books, New York

Tabelle e figure

Tabella 1 - Contributo del monitoraggio civico nelle diverse fasi del ciclo delle politiche di coesione

FASI DEL CICLO DI POLICY	CONTRIBUTO DEL MONITORAGGIO CIVICO
Programmazione	<ul style="list-style-type: none"> Raccolta di idee e nuove progettualità a partire dai progetti in attuazione
Attuazione	<ul style="list-style-type: none"> Verifica "in tempo reale" dello stato di avanzamento dei progetti Raccolta di informazioni "dal punto di vista dell'utente" Raccolta di proposte e suggerimenti per migliorare i progetti in attuazione Miglioramento della qualità dei dati pubblici sui progetti (migliori analisi, decisioni di policy)
Valutazione dei risultati	<ul style="list-style-type: none"> Verifica dei risultati e dell'impatto sui beneficiari ultimi degli interventi Creazione di "storie" sui dati raccolti

Fonte: Elaborazione degli autori. Le fasi del ciclo di policy sono riprese da Rodríguez-Pose A. (2013)

Tabella 2 - Contributo del monitoraggio civico nel rafforzamento delle istituzioni informali

ISTITUZIONI INFORMALI	CONTRIBUTO DEL MONITORAGGIO CIVICO
Creazione o rafforzamento di comunità civiche	<ul style="list-style-type: none"> Rafforzamento o creazione di comunità interpretative dei dati in grado di utilizzare gli open data al fine di perseguire i propri obiettivi / interessi Promuovere la partecipazione / inclusione di più soggetti locali nell'azione pubblica
Abitudini, norme e valori sociali	<ul style="list-style-type: none"> Promozione del senso civico, educazione civica (comprendere meglio il funzionamento della politica, uso dei dati sul contesto socio-economico locale, cultura della valutazione e misurazione) attraverso l'uso di media civici non tradizionali, anche in modo creativo

Fonte: Elaborazione degli autori.

Figura 1 – Numero di report di monitoraggio civico presenti su Monithon per ambito tematico (novembre 2014)

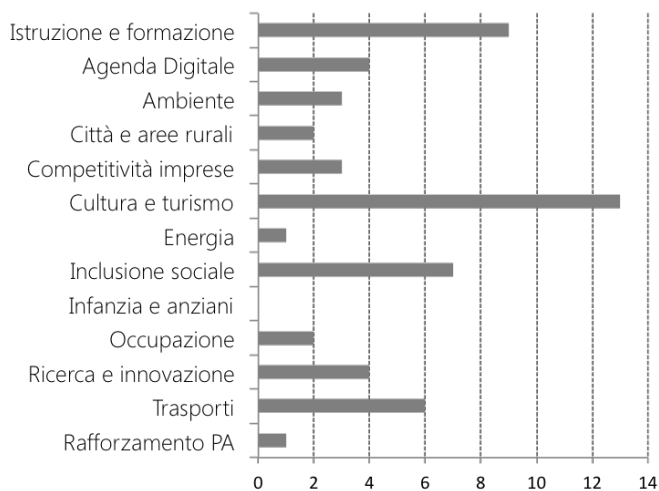


Figura 2 – Comunità di monitoraggio e report di monitoraggio presenti su Monithon (novembre 2014)



Fonte: Elaborazione degli autori.

Nota: i punti verdi corrispondono ai 55 report di monitoraggio inviati alla piattaforma fino a Novembre 2014. I puntatori rossi corrispondono invece alle undici comunità di cittadini che in occasione dell'Open Data Day del 22 Febbraio 2014 hanno partecipato alla maratona di monitoraggio (Bari, Cagliari, Cosenza, Finale Emilia (Mo), Matera, Napoli, Palermo, Potenza, Salerno, Torino).