

*Reggio Calabria Metropolitan City.
Application of Evaluation Tools in Support of
Decision Making Participated*

LA CITTÀ METROPOLITANA DI REGGIO CALABRIA. APPLICAZIONE DEGLI STRUMENTI VALUTATIVI A SUPPORTO DEL PROCESSO DECISIONALE PARTECIPATO

Angela Viglianisi

Dipartimento PAU

Via Salita Melissari, 89124

Reggio di Calabria, Italia

angela.viglianisi@unirc.it

Abstract

The paper synthesizes the research program to study and apply valuation methods, which are functional to the attainment of participation objectives, transparency, efficiency and feasibility, and able to improve the social agreements in the constituent phase of Reggio Calabria metropolitan city. The methodological approach is to start a path of information (explaining what is the metropolitan city, aspects and functions that will have some possible forms of organization, needs and demands that can be met by new institutional body) and training, in order to allow citizens understanding the convenience ethics of the metropolitan area. The aim is to support the theoretical study, and to make an initial contribution, to the theme of the metropolitan cities and dissemination of the Culture of Valuation, in all its facets, integrating the traditional economic-financial approach with other kind of environmental and social, in order to improve the communication process and the public debate and become a tool to promote the cultural of sustainability and to support of public decisions.

KEY WORDS: *Metropolitan Cities, Strategic Planning, Metropolitan By-laws and Participatory Processes.*

1. Introduzione

Nel corso degli ultimi anni, la Città è tornata in modo dirompente al centro dell'attenzione delle politiche comunitarie e nazionali. I numerosi tentativi di riforma delle autonomie locali hanno, infatti, avanzato proposte sul governo delle aree metropolitane, ma non sono state realizzate adeguate strutture politico-amministrative, né con l'azione dall'alto, né costruite dal basso [1].

È un tema che può cambiare il modo di far programmazione, a condizione che si comprendano bene obiettivi e orientamenti strategici, contesto e strumenti. Negli ultimi anni è evidente l'avvio di diversi percorsi di sperimentazione di nuove pratiche di intervento e di programmazione che stanno sostanzialmente modificando sia le

modalità, che i contenuti dell'azione pubblica sulla città e sul territorio. Una fase indubbiamente in evoluzione.

Ad un periodo di evidente crisi di *efficacia ed efficienza* delle politiche urbane, segue, oggi, un diverso dinamismo nella costruzione di programmi, nella formulazione di proposte e strategie di rilancio politico ed economico delle città, che abbiano un carattere *Partecipativo, Competitivo e Sostenibile*. Si tratta di strumenti di programmazione atti a promuovere lo sviluppo locale, nonché, l'uso delle risorse territoriali.

In questa prospettiva, la conoscenza di quanto sta accadendo nel nostro territorio, può essere utile non solo per avere un quadro del mutamento in corso, quanto soprattutto per suggerire "sentieri" di sviluppo, non ancora intrapresi, per valorizzare e promuovere le risorse locali.

La città, e nello specifico la città metropolitana, è quindi, riconosciuta sia come ambito strategico, nodo strutturale dello sviluppo economico, sia come motore dei processi di profonda trasformazione, e il loro rilancio e sviluppo dovrebbe richiedere una particolare attenzione alle valutazioni.

L'iter che si è voluto intraprendere per la futura Città Metropolitana di Reggio Calabria, è quello di avviare un percorso di Formazione (al fine di far capire ai territori l'etica della Convenienza), di Informazione (che cos'è la Città metropolitana, gli aspetti e le funzioni che dovrà avere, alcune possibili forme organizzative, bisogni ed istanze che possono essere soddisfatte dal nuovo ente istituzionale) e di Partecipazione (ascolto del territorio), partendo dal mondo accademico, ed investendo, in primis, sia sugli studenti che sui cittadini.

"[...] Per costruire città sostenibili è necessario partire dalla gente, non solo intesa come elemento fondamentale della natura ma, soprattutto, come protagonisti diretti delle decisioni progettuali. È necessario, dunque, cominciare *from the bottom up*, dal basso verso l'alto" [2].

Quindi, l'approccio metodologico per lo sviluppo del processo istitutivo del nuovo ente, è stato di tipo Partecipativo, con l'intenzione di coinvolgere, nel percorso, le diverse istituzioni locali, le forze economiche e sociali, in modo da favorire la loro adesione al processo.

Sono i cittadini, le imprese, le associazioni, di tutto il territorio metropolitano che, in uno sforzo di acquisizione di consapevolezza, devono definire una propria idea di Città metropolitana.

C'è bisogno di una riflessione collettiva sui temi dello Statuto Metropolitano e della Pianificazione Strategica? Assolutamente sì. La Partecipazione di soggetti pubblici e privati, in questa fase costituente la Città Metropolitana di Reggio Calabria, è garanzia di democrazia e rappresenta un presupposto essenziale della sostenibilità.

Per tali motivi, per superare le diffidenze che sono radicate nel territorio metropolitano, occorre, innanzitutto, dimostrare quale potrebbe essere *il sistema delle Convenienze e delle Opportunità* per tutti i Comuni della Provincia, se il nuovo soggetto istituzionale funzionasse in maniera appropriata: in altre parole, quali azioni concrete la Città metropolitana dovrebbe programmare per incrementare la capacità competitiva di tutto il territorio, non solo del comune capoluogo [3].

2. Le Valutazioni come momento strutturante e di sintesi dei processi e della *governance*

La valutazione, se condotta dalle fasi preliminari, riveste un ruolo centrale in tutto il ciclo del governo del territorio, per la sua capacità di indirizzare in maniera più decisiva l'intero processo posto a fondamento della programma-

zione, verso l'assunzione di decisioni in presenza di un quadro conoscitivo più ampio, secondo procedure che, assumendo i principi dell'economia dello sviluppo sostenibile, sono tali da garantire da un lato la piena autonomia del decisore, dall'altro, il più ampio perseguimento del maggior consenso delle comunità interessate mediante la possibilità di partecipare alla costruzione delle alternative e alla scelta di quella maggiormente soddisfacente, nonché di poter valutare il grado di soddisfacimento della propria esigenza di accrescimento della condizione di benessere. Prevedere dove, quando e quali saranno gli effetti prossimi o remoti delle diverse strategie, quali potranno essere di conseguenza i comportamenti degli attori, quali le decisioni strategiche da prendere, come verificare successi e insuccessi in relazione alle rispettive cause, come e quando adattare i processi, come dare significati corretti alle incertezze, alle irreversibilità, alle contingenze che si presentano lungo il sentiero decisionale, sono tutte informazioni e conoscenze essenziali. Quindi qual è il possibile contributo che la Valutazione può apportare nella delicata fase di costituzione delle Città Metropolitane, nella stesura degli Statuti e dei Piani Strategici, così come impone la normativa?

Quali sono quegli strumenti e quelle tecniche che potrebbero essere funzionali al raggiungimento degli obiettivi di Partecipazione, Trasparenza, Efficienza e Fattibilità [4, 5, 6], che siano capaci di affrontare con successo i problemi per i quali viene pensato?

Il processo di Pianificazione Strategica si articola in tre fasi:

- 1 Una fase di diagnosi;
- 2 Una fase di costruzione del Piano Strategico;
- 3 Una fase di attuazione e gestione.

È all'interno di tutte e tre le fasi che ritroviamo la Partecipazione e la Condivisione del sistema degli attori territoriali. Invece, la seconda fase, è finalizzata a definire la visione (o le visioni) di sviluppo della città nel medio lungo periodo.

Vi ritroviamo le strategie necessarie per conseguirla, con i relativi obiettivi generali e specifici, e il quadro programmatico comprendente le politiche ed i progetti, eventualmente articolati in ambiti tematici.

Ed è proprio qui che dovrebbe entrare in gioco la Cultura della Valutazione, nello specifico la Valutazione di Fattibilità e di Efficacia (Vedi Diagr. 1).



1. DIAGNOSI TERRITORIALE

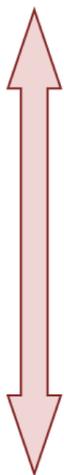
Analisi di contesto settoriale
Analisi Strategica (SWOT, Benchmark)
Analisi delle progettualità in itinere
Ascolto sociale

2. COSTRUZIONE PIANO STRATEGICO

Costruzione di scenari, Vision
Assi/Linee strategiche
Obiettivi generali e specifici
Fattibilità ed Efficacia
Azioni/Progetti/Politiche

3. ATTUAZIONE E GESTIONE

Patto/Sottoscrizione
Attuazione/gestione delle azioni
Monitoraggio e Valutazione
Revisione del Piano



Diagr. 1- Processo di Pianificazione Strategica

Quindi, la valutazione svolge un ruolo critico nelle scelte complesse che si è chiamati ad elaborare e nella ideazione di nuove soluzioni. Ma quali tipi di Valutazioni? Esse dipendono dalle problematiche che vengono riscontrate, di volta in volta, durante il processo di valutazione, che riguardano diversi aspetti del processo stesso. Occorre, in termini metodologici, avviare cinque tipi di valutazioni (5):

- Coerenza;
- Priorità;
- Efficacia;
- Fattibilità;
- Sostenibilità.

Per ciascuno dei quali, occorre individuare le tecniche e gli strumenti più idonei da utilizzare. Tali metodologie hanno lo scopo di fornire elementi nuovi al processo di Programmazione, al fine di individuare le azioni strategiche più efficaci, attraverso processi Partecipativi e dialogici, in grado di orientare in modo efficace le politiche pubbliche per il nuovo assetto della futura Città metropolitana.

3. Caso studio - Reggio Calabria: Città Metropolitana. Un percorso tortuoso e difficile

Secondo la Legge Delrio, dal 1° Giugno 2016, la Provincia di Reggio Calabria diventerà Città Metropolitana. Come può, la Cultura della Valutazione supportare questo percorso? Quali sono gli strumenti più adatti all'elaborazione dei due atti fondativi della Città metropolitana di Reggio Calabria: lo Statuto metropolitano e il Piano Strategico? Quali quelli capaci di accrescere il consenso sociale, nella fase della Programmazione? È questo l'obiettivo che ci siamo prefigurati come Labo-

rEst. A tale scopo, nel corso di questi anni, sono stati predisposti studi/ricerche, proposte e azioni, proprio finalizzate ad avviare il processo istitutivo del nuovo ente territoriale, per arrivare pronti all'appuntamento. Infatti, già a partire dal 2013, le attività del Laboratorio sono state volte allo studio della nascita del nuovo ente istituzionale. Tutto iniziò con una Giornata Metropolitana (Vedi Fig. 1), tenutasi il 30 Aprile 2013.



Fig. 1 - Locandina della Giornata Metropolitana

Tale giornata è stata dedicata alla nascita dell'“Osservatorio Permanente Città metropolitana 'Eduardo Mollica'” (Vedi Fig. 2), per discutere sulla città di Reggio Calabria in una prospettiva metropolitana.



Fig. 2 - Logo dell'Osservatorio

Nello specifico, sono stati promossi una serie di incontri, di cicli seminari, denominati “Conversazioni Metropolitane” (Vedi Fig. 3), indirizzati ad approfondire la conoscenza di alcuni dei principali aspetti che caratterizzano le realtà metropolitane, tenuti da alcuni dei più autorevoli esponenti delle società scientifiche nazionali dei settori disciplinari interessati.



Fig. 3 - Locandina delle Conversazioni Metropolitane

Nel 2014, le attività del LaborEst, sono andate avanti, ed è stato presentato il Workshop: “*Reggio Calabria 2020. Prospettive Metropolitane*” (Vedi Fig. 4), che nasce nell'intento di promuovere la comprensione delle dinamiche metropolitane, al fine di favorire lo sviluppo economico locale nelle aree urbane, urbane-rurali e nelle aree interne, in una prospettiva programmatica che assume il 2020 come orizzonte temporale.



Fig. 4 - Locandina Workshop: “Reggio Calabria 2020. Prospettive Metropolitane”

Nel 2015, il Workshop: “Reggio Calabria 2020. Prospettive Metropolitane” (Vedi Fig. 5), considerato il grande successo dell'anno precedente, ha visto la sua seconda edizione. In questa edizione, esso ha avuto la finalità di supportare i percorsi formativi dei partecipanti, al fine di favorire il confronto su tematiche di estrema rilevanza per la realtà territoriale locale.

Gli incontri seminari hanno riguardato i seguenti temi:

- la partecipazione dei cittadini nella costruzione della Città metropolitana di Reggio Calabria;
- la concertazione tra istituzioni e parti sociali nella costruzione della Città metropolitana di Reggio Calabria;
- regole e territorio: la città metropolitana e le aree periferiche;
- la Cultura della Valutazione come ausilio ai processi decisionali;
- il contributo scientifico e il dialogo interdisciplinare.



Fig. 5 - Locandina Workshop: “Reggio Calabria 2020. Prospettive Metropolitane” II Edizione

4. Il Comitato Metropolitan dell’Economia, della Società e della Conoscenza (CMESC) e i Laboratori Metropolitan di Partecipazione

Le attività sono entrate nel vivo in quest’ultimo anno, con l’istituzione del Comitato Metropolitan dell’Economia, della Società e della Conoscenza (CMESC) per la Città Metropolitana di Reggio Calabria composto da:

- Camera di Commercio;
- i sindacati CGIL, CISL, UIL e UGL;
- il Forum del Terzo Settore;
- il Dipartimento PAU-LaborEst.

Nello specifico le suddette categorie (vedi Tab. 1) hanno concordato, sulla necessità di organizzare su tutto il territorio metropolitano, in collaborazione con l’Osservatorio Permanente Città metropolitana “Edoardo Mollica”, momenti di animazione sociale che aumentino la consapevolezza dei cittadini in merito al nuovo soggetto istituzionale e avviino processi costituenti condivisi.

CATEGORIA	SOGGETTI
CONOSCENZA	Università: Dipartimento PAU-LaborEst
ASSOCIAZIONI	Forum del Terzo Settore
ECONOMIA	La Camera di Commercio I sindacati CGIL, CISL, UIL e UGL

Tab. 1 - Comitato Metropolitan dell’Economia, della Società e della Conoscenza (CMESC) per la Città Metropolitana di Reggio Calabria

Ecco che sono nati i *Laboratori Metropolitan di Partecipazione*, con lo scopo di favorire la creazione di una “Rete della Partecipazione” tra *stakeholders*, sia in ambito locale che sovracomunale, anche tramite lo scambio di informazioni e la realizzazione di buone pratiche. All’interno di essi, la discussione verteva sui risultati dei lavori di indagine, condotti a monte, in maniera collettiva e integrata, per giungere, in tempi brevi, ad una bozza di Statuto Metropolitan prima e di Piano Strategico dopo, da poter presentare all’amministrazione del Comune di Reggio Calabria. I Laboratori hanno avuto luogo secondo il seguente calendario, in zone diverse della futura Città metropolitana di Reggio Calabria:

1. 28 Marzo 2015 - Distretto 3 - Piana, *Un Laboratorio per l’area della Piana* (Vedi Fig. 6), presso la sede della Comunità “Luigi Monti” a Polistena, all’incontro sono stati invitati i Comuni di: Cinquefrondi, Melicucco, Candidoni, Anioia, Laureana di Borrello, Feroleto della Chiesa, Maropati, Giffone, Galatro, Polistena, San Giorgio Morgeto, San Pietro di Caridà, Serrata, Palmi, Rizziconi, Melicuccà, Seminara, Gioia Tauro, Rosarno, San Ferdinando, Taurianova, Cittanova, Terranova Sappo Minulio, Molochio, Varapodio, Oppido Mamertina, Santa Cristina d’Aspromonte, Bagnara Calabria, Scilla, San Roberto, Fiumara, Sant’Eu-



-femia d'Aspromonte, San Procopio, Sinopoli, Cosoleto, Delianuova, Scido.



Fig. 6 - Un Laboratorio per l'area della Piana

2. 11 Aprile 2015 - Distretto 1 - Stretto, Un Laboratorio per l'Area dello Stretto (Vedi Fig. 7), presso l' "Auditorium del Centro Polifunzionale Comunale" di Campo Calabro, all'incontro sono stati invitati i Comuni di: Villa San Giovanni, Campo Calabro, Santo Stefano in Aspromonte, Sant'Alessio in Aspromonte, Laganadi, Calanna, Reggio Calabria, Cardeto, Motta San Giovanni.



Fig. 7 - Un Laboratorio per l'Area dello Stretto

3. 15 Aprile 2015 - Distretto 2 - Locride, Un Laboratorio per l'Area Grecanica (Vedi Fig. 8), presso la "Casa della Cultura e della Legalità" di Condofuri, all'incontro sono stati invitati i Comuni di: Palizzi, Bova, Bova Marina, Condofuri, San Lorenzo, Melito di Porto Salvo, Montebello Ionico, Bagaladi, Roccaforte del Greco, Roghudi, Samo, Ferruzzano, Bruzzano Zeffirio, Staiti, Brancaleone, Plati, Careri, Benestare, Bovalino, San Luca, Casignana, Bianco, Caraffa del Bianco, Sant'Agata del Bianco, Africo, Siderno, Agnana Calabria, Gerace, Canolo, Locri, Portigliola, Sant'Ilario dello Ionio, Ardore, Ciminà, Antonimina, Bivongi, Stilo, Monasterace, Camini, Riace, Stignano, Placanica, Pazzano, Caulonia, Roccella Ionica, Marina di Gioiosa Ionica, Gioiosa Ionica, Martone, San Giovanni di Ge-

race, Grotteria, Mammola.



Fig. 8 - Un Laboratorio per l'Area Grecanica

4. 15 Maggio 2015 - Un Laboratorio per la Locride (Vedi Fig. 9), presso la Piazza Tre Chiese a Gerace, che ha concluso la prima fase del percorso di ascolto e di condivisione con cittadini, associazioni, imprese.



Fig. 9 - Un Laboratorio per la Locride

5. 13 Luglio 2015 - Le Aree interne protagoniste della Città metropolitana (Vedi Fig. 10), presso il Palazzo Municipale di Pazzano, ha riaperto il percorso dei Laboratori Metropolitani. Esso è stato dedicato al tema del rapporto tra Aree Interne e Città metropolitana.



Fig. 10 - Le Aree interne protagoniste della Città metropolitana

Oltre agli aspetti strettamente informativi, il processo partecipativo che il Comitato ha attuato è stato focalizzato principalmente su sei questioni, ritenute fondamentali per la redazione dello Statuto:

1. i valori fondativi;
2. l'articolazione territoriale della Città metropolitana in aree omogenee;
3. le funzioni amministrative attribuibili a tali aree;
4. i rapporti con i territori esterni alla Città metropolitana di Reggio Calabria;
5. la disciplina delle forme di Partecipazione;
6. il modello elettorale.

Come base di partenza del confronto è stata assunta l'ipotesi di articolazione territoriale illustrata nel numero 9/2014 della rivista LaborEst, "Città metropolitane, aree interne: la competitività territoriale nelle Regioni in ritardo di sviluppo" [6]. Tale articolazione prevede l'istituzione di 3 Distretti Metropolitan (Tirrenico, Ionico, dello Stretto) e 14 Circondari Territoriali (o Municipi), nei quali saranno organizzate le attività di animazione territoriale [7]. Dai vari Laboratori, infatti, è emerso il sistema dei valori, i punti di vista e le aspettative che i cittadini, le imprese e le associazioni ripongono nella Città metropolitana. Inoltre, nell'ambito dell'attività di ricerca, è stato elaborato un questionario, "Principi condivisi per costruire insieme lo Statuto della città metropolitana di Reggio Calabria" (Vedi Fig. 11), con domande di carattere qualitativo e quantitativo, che ha avuto il compito di misurare il "grado di percezione del nuovo ente territoriale".

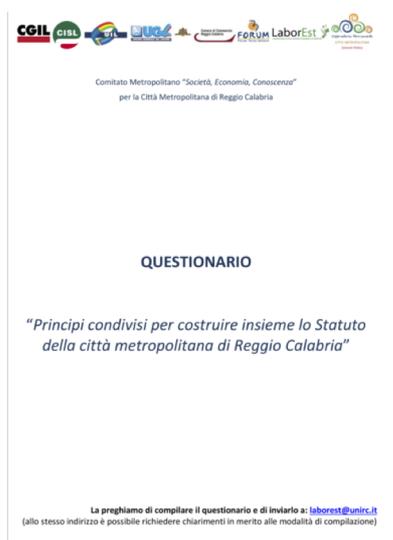


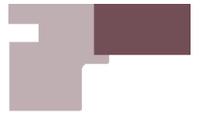
Fig. 11 – Copertina del Format del Questionario

Esso si potrebbe rivelare uno strumento estremamente utile a favorire e a promuovere lo sviluppo locale e nazionale, e per la Città metropolitana di Reggio Calabria può essere il primo passo per agevolare e stimolare lo scambio di *best practices* tra le aree metropolitane, per favorire lo sviluppo di esperienze di Partecipazione e di democrazia locale basate sul principio di *accountability*,

e cioè la rendicontazione periodica sullo "stato della città" da parte dei suoi amministratori, che verranno così giudicati dai cittadini per i risultati della loro azione di governo. Dai momenti di confronto, sono affiorati, in linea generale, gli stessi elementi che sono emersi dall'analisi dei questionari compilati.

5. Conclusioni

Nei processi di costituzione delle Città metropolitane le amministrazioni dovrebbero essere alla ricerca di nuove prospettive e nuovi strumenti, strutturati e non, per affrontare e gestire i percorsi decisionali partecipativi, ossia le scelte che vengono fatte coinvolgendo associazioni, soggetti privati, comuni cittadini. Non è possibile affrontare la complessità dei problemi della nostra Città metropolitana senza un'attiva Partecipazione della comunità, cioè, senza una cooperazione tra il settore privato e il settore sociale [8]. La capacità, da parte dei governi locali e dei vari soggetti coinvolti, di costruire l'identità metropolitana e di promuovere una visione condivisa e partecipata del futuro del territorio, deve essere il cardine del loro lavoro. Quindi, occorre costruire una partnership a tre: istituzioni pubbliche, cittadini e parti sociali per affrontare le grandi problematiche del nuovo ente amministrativo. Infatti, l'elaborazione delle risposte ottenute dai questionari, oltre che dai momenti di confronto nei Laboratori Metropolitan, ha avvalorato una totale sfiducia nel possibile confronto tra amministratori e cittadini, o meglio una sfiducia nell'ascolto. Per ovviare a questo malessere, occorre attuare una nuova strategia, sicuramente complessa, ma che, se bene effettuata, può produrre effetti molto rilevanti e di gran lunga maggiori di quelli che può produrre una sola istituzione pubblica, che si sposta dal controllo al dialogo, al coordinamento, alla promozione, all'incentivazione dell'attività di molti soggetti. La rilevanza strategica che si attribuisce al tema città nell'ambito delle politiche di sviluppo e di coesione [9], non può fare a meno dei Processi Partecipativi, di informazione e di animazione sociale, che dovrebbero diventare un "*modus operandi*" permanente delle istituzioni metropolitane, e pertanto i partners ritengono anche che dovrebbero essere previsti e disciplinati dallo Statuto metropolitano [10]. E il Processo Valutativo, non più implicito né sottinteso, diventa uno strumento di supporto del processo decisionale, con il compito di facilitare l'assunzione di decisioni, capace di garantire la trasparenza delle scelte ed un adeguato livello di informazione. È per questo che la Valutazione acquista un significato che va al di là della semplice verifica, configurandosi come momento indispensabile per la creazione del consenso e come strumento di validazione e di supporto alle decisioni in ogni passo del processo di costruzione della futura Città metropolitana di Reggio Calabria.



Bibliografia

- [1] Bobbio L., Dente B., Fareri P. e Morisi M. (1990), *Metropoli per progetti, il Mulino Bologna*, pp. 221- 244
- [2] Nijkamp P., Voogd H. (ed. it. a cura di Fusco Girard L.) (1989), *Conservazione e sviluppo: la valutazione nella pianificazione fisica*, Milano, FrancoAngeli
- [3] Fusco Girard L. e Nijkamp P. (1997), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Angeli, Milano
- [4] Stanghellini S. (1996), *Valutazione e processo di piano*, Alinea editrice, Firenze
- [5] Calabrò F., Della Spina L. (2014), *Innovative Tools for the Effectiveness and Efficiency of Administrative Action of the Metropolitan Cities: the Strategic Operational Programme*. In: 1th international Symposium New Metropolitan Perspectives - The Integrated Approach of Urban Sustainable Development (ISTH2020). Advanced Engineering Forum Vol. 11 (2014) pp 3-10 © (2014) Trans Tech Publications, Switzerland doi:10.4028/www.scientific.net/AEF.11.3
- [6] Viglianisi A. (2014), *La coesione territoriale e la Città metropolitana di Reggio Calabria. Aspetti preliminari*, "LaborEst", n. 9, 2014, pp. 41-46
- [7] Viglianisi A. (2014), *A Program for the Development of the Metropolitan City of Reggio Calabria - Preliminary Issues*. In: 1th international Symposium New Metropolitan Perspectives - The Integrated Approach of Urban Sustainable Development (ISTH2020). Advanced Engineering Forum Vol. 11 (2014) pp 177-186 © (2014) Trans Tech Publications, Switzerland doi: 10.4028/www.scientific.net/AEF.11.177
- [8] Lorenzo R. (2003), *La città sostenibile. Partecipazione, luogo, comunità*, Elèuthera, Milano, pp. 31-34
- [9] *Politica di Coesione 2014-2020*
- [10] Calabrò F., Della Spina L. (2014), *Città Metropolitana. Statuto, Piano Strategico: partire dalle convenienze*, Laborest, n. 9, pp. 3-4