

Sede di Milano

Via Alserio 22
20159 Milano - Italia
Telefono: +39 02 742001
Fax: +39 02 29537373
Email:
informazioni@actionaid.org
Codice Fiscale: 09686720153

Milano, 29/04/2019

OGGETTO: sintesi delle attività di coinvolgimento di referenti del territorio nelle attività di monitoraggio sui progetti e sulle procedure di appalto relative agli interventi PON Cultura e Sviluppo FESR 2014/2020 Cassano allo Jonio – Sibari (CS):

- **Museo Archeologico Nazionale della Sibaritide - "Allestimenti museali e multimediali" CUP: F13D15001980007**
- **Parco Archeologico di Sibari - "Musealizzazione e sistemazione esterna dell'area archeologica denominata "Casa Bianca" CUP: F11B15000790007**

inviate ai sensi dell'art. 2.2, lettere m, n, o dell'Accordo di Monitoraggio sottoscritto in data 29/12/2016 tra il Segretariato Regionale Beni Culturali e Paesaggistici della Calabria e ActionAid International Italia Onlus.

Actionaid Italia Italia dal 2015 è partner del programma pilota "Integrity Pacts – Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds", finanziato dalla Direzione generale della Politica regionale e urbana della Commissione Europea (DG Regio) e coordinato da Transparency International.

Che cosa è un Patto di integrità

Il Patto di integrità è uno strumento sviluppato da Transparency International a partire dagli anni Novanta: esso è un accordo sottoscritto da una stazione appaltante e dalle imprese concorrenti in un appalto, che definisce impegni volti alla prevenzione dei comportamenti corruttivi e collusivi, garantiti dalla supervisione di un soggetto indipendente in funzione di autorità di monitoraggio (monitor).

La DG Regio ha avviato il programma pilota per sperimentare l'adozione del Patto di integrità nelle procedure di appalto relative ai fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) con l'obiettivo di valutarne l'impatto in termini di miglioramento della qualità della spesa. Sono 17 i partner di progetto, in diversi Stati Membri dell'Unione Europea, di cui tre in Italia, con un'interessante copertura di livelli di governo e settori di intervento diversi che dovrebbe permettere di "testare" il Patto di integrità in condizioni diverse.

I due progetti oggetto di monitoraggio da parte di Actionaid Italia Italia sono un nuovo allestimento museale e multimediale del Museo archeologico nazionale della Sibaritide e la musealizzazione e sistemazione esterna dell'area archeologica denominata "Casa Bianca". Quest'ultimo progetto in particolare aprirà alla fruizione pubblica una nuova area del Parco archeologico.

I tre principali attori coinvolti nel progetto sono, oltre alla stessa Actionaid Italia Italia in funzione di supervisore indipendente, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MiBAC) in funzione di Autorità di Gestione del Programma Operativo "Cultura e Sviluppo" ed il Segretariato Regionale per il Ministero in Calabria in funzione di Stazione Appaltante.

Attività di coinvolgimento

Actionaid Italia Italia, pur non avendo esperienze nel campo specifico del Patto di integrità, ha condotto negli ultimi anni numerosi progetti dedicati al monitoraggio di politiche, servizi ed appalti pubblici in collaborazione con la cittadinanza.

Actionaid International Italia ONLUS

Associazione eretta in Ente Morale con DM del 10.10.96 ed iscritta nel Registro delle Persone Giuridiche presso la Prefettura di Milano n. 313

actionaid.it

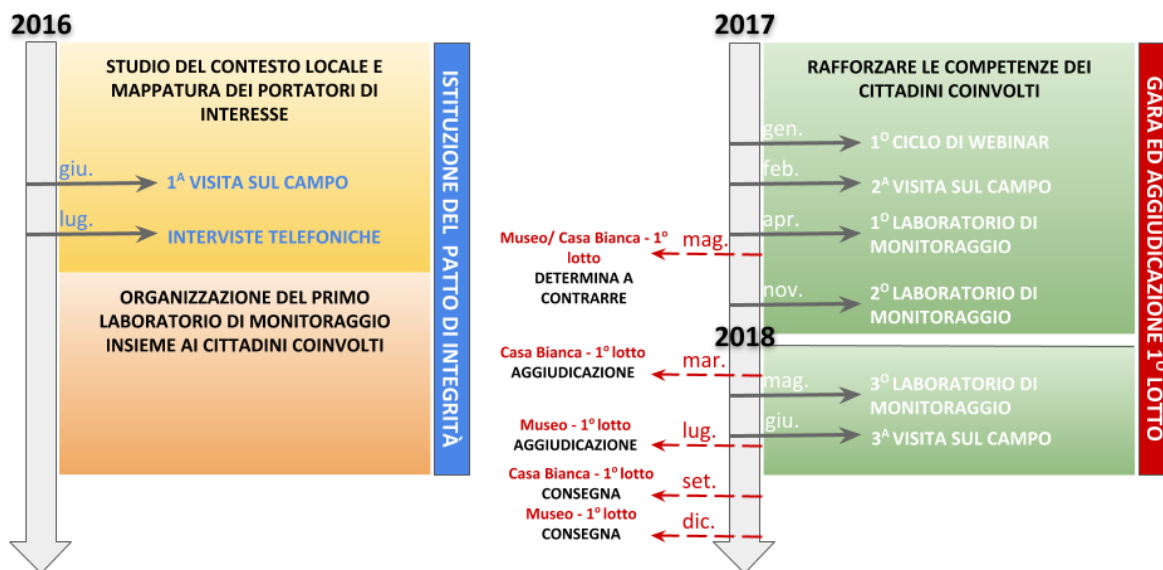
ONLUS ai sensi del D. Lgs. 460/97

ONG riconosciuta idonea dal Ministero degli Affari Esteri e Cooperazione Internazionale

Nel progetto pilota Patto di integrità a Sibari le attività di coinvolgimento si sono svolte a partire dal 2016 ad oggi attraverso le seguenti tappe:

- 1) marzo 2016 - luglio 2016: studio del contesto locale e mappatura dei referenti direttamente coinvolti da ActionAid Italia nel monitoraggio degli interventi;
- 2) luglio 2016 - marzo 2017: organizzazione del percorso di formazione destinato ai referenti sul territorio;
- 3) marzo 2017 - in corso: svolgimento del percorso di formazione ed altre iniziative di coinvolgimento sul territorio;
- 4) luglio 2017 - in corso: rafforzamento della partecipazione sul territorio.

Attività di coinvolgimento 2016-2018



Cronologia delle attività di coinvolgimento fino a dicembre 2018

Studio del contesto locale e mappatura dei referenti (marzo - luglio 2016)

Si è avviata da remoto la mappatura dei portatori di interesse rispetto ai temi connessi al progetto pilota: tutela del patrimonio culturale, sviluppo delle imprese nel settore del turismo, movimenti contro la mafia, attivisti locali legati alla tutela del paesaggio. La lista iniziale includeva circa 300 contatti, dalla quale grazie al coinvolgimento di referenti locali di ActionAid e delle organizzazioni partner ne sono stati selezionati circa trenta da incontrare dal vivo in una visita sul campo. I contatti avevano differenti profili: professori e ricercatori universitari della vicina Università di Cosenza, insegnanti delle scuole dell'obbligo, studenti ed attivisti di associazioni locali. Nel presentare gli obiettivi del progetto pilota, è stato utile collegare l'intervento allo sviluppo economico, oltre che al valore incalcolabile di testimonianza della civiltà umana rivestita dal sito archeologico di Sibari. Questo approccio è collegato alla natura degli interventi, finanziati dalle politiche di coesione europee per innescare fattori locali per lo sviluppo economico.

Organizzazione del percorso di formazione destinato ai referenti sul territorio (luglio 2016 - marzo 2017)

Da luglio a settembre 2016 sono stati organizzati due turni di interviste telefoniche con ciascuno dei possibili referenti sul territorio individuati a seguito degli incontri dal vivo svoltisi nel corso della prima visita sul campo. I punti discussi sono stati i seguenti:

- quali comunità, associazioni, gruppi informali e formali del territorio ciascuno avrebbe potuto coinvolgere;
- temi ed argomenti cui ciascuno e il proprio gruppo di riferimento era maggiormente interessato;
- temi ed argomenti sui quali ciascuno ed il proprio gruppo di riferimento avrebbe potuto organizzare discussioni o comunicare esperienze e quelli sui cui invece avrebbe voluto ricevere formazione;
- preferenze logistiche sulla organizzazione del percorso di formazione.

Questi due turni di interviste telefoniche hanno permesso di identificare i contenuti dei laboratori: processi di appalto, politiche di coesione europee, strumenti digitali per la trasparenza delle pubbliche amministrazioni, strumenti per la mappatura e la georeferenziazione partecipata.

Coinvolgimento dei referenti

Lo studio del contesto locale, la mappatura dei portatori di interesse e le interviste telefoniche hanno richiesto per tutto il primo anno molto tempo per la costruzione di una relazione con il territorio, attraverso la disponibilità all'ascolto via telefono o dal vivo di ciascuno dei referenti individuati. Questo è stato un processo necessario a superare lo scetticismo e l'iniziale mancanza di fiducia verso un progetto promosso da attori non prossimi: la Commissione europea, Transparency International ed ActionAid Italia. Proprio per questo si è ritenuto opportuno rendersi disponibili ad apprendere elementi di contesto anche da chi vive il territorio quotidianamente, ascoltandone le storie, anche attraverso l'organizzazione periodica di visite sul campo. D'altra parte, verosimilmente chi vive il territorio ha una conoscenza non mediata dai mezzi di informazione e dai social media e quindi un punto di vista privilegiato da tenere in considerazione nello studio e nel monitoraggio del contesto.

La natura prescrittiva del Patto di integrità, il coinvolgimento della Commissione Europea e di organizzazioni non governative internazionali è così diventato una leva per il coinvolgimento, ovvero la possibilità offerta dalla collaborazione al progetto di amplificare la propria voce e di avere un canale di comunicazione più diretto con le istituzioni pubbliche responsabili dell'area archeologica, in particolare, ma anche alle altre istituzioni locali in genere.

La possibilità di approfondire temi ed argomenti di interesse per gruppi formali o informali del territorio attraverso il coinvolgimento di un proprio referente costituisce inoltre un incentivo. La stessa partecipazione ad un progetto destinato a rafforzare la trasparenza nel settore degli appalti pubblici, e quindi in genere destinato a divulgare strumenti di monitoraggio della spesa pubblica, potrebbe avere un valore per referenti di gruppi formali o informali interessati a portare avanti iniziative dello stesso tipo, con le debite differenze a seconda degli attori coinvolti. Il coinvolgimento della Commissione europea rappresenta infine una sorta di legittimazione a portare avanti simili iniziative sul territorio.

Profilazione dei referenti

Il primo gruppo di portatori di interesse attivamente coinvolti nel percorso di monitoraggio civico, a seguito delle attività di mappatura del territorio e di presa di contatti tramite interviste telefoniche e visite sul campo condotte nel 2016, era rappresentato da circa venti referenti di associazioni, organizzazioni e comunità, locali e nazionali, attive su tutto il territorio calabrese, dalla Sibaritide (zona direttamente interessata dai due interventi monitorati, da cui la maggior parte di essi proviene) alla più distante provincia di Catanzaro.

Con questo nucleo originario di referenti locali si è svolto un primo lavoro di analisi e definizione di interessi, bisogni e priorità del territorio, nonché di competenze e risorse interne, che ha portato alla realizzazione di un primo laboratorio di monitoraggio civico totalmente co-progettato e costruito sulla base di quei bisogni e aspettative.

Questo nucleo originario di cittadini, molto eterogeneo in termini di interessi e competenze, era formato prevalentemente da rappresentanti di associazioni e comitati civici impegnati su diversi fronti: dalla tutela dei beni storici, culturali e paesaggistici del territorio calabrese, all'attivismo antimafia; dall'inclusione sociale e la partecipazione civica, alla promozione sociale e culturale delle aree più depresse. Oltre ad essi, erano presenti: esperti, docenti e ricercatori universitari nel campo dell'innovazione sociale, dello sviluppo locale, delle scienze della politica, delle tecnologie civiche. Inoltre: rappresentanti di distretti agroalimentari del territorio, piccoli imprenditori locali, attivisti della politica locale, giornalisti e comunicatori sociali.

Un primo gruppo caratterizzato quindi da attori civici ognuno con una propria peculiarità, ma accomunati da comuni valori e pratiche di cittadinanza, e soprattutto da una missione condivisa orientata a realizzare un percorso di monitoraggio civico sul territorio, e tramite esso rafforzare il tessuto e il capitale sociale già esistente, ma disgregato, sul territorio. Attorno a questo primo nucleo originario di portatori di interesse, che rappresentano i “nodi”, si è costruita una rete sociale di relazioni e collaborazioni più strutturate, grazie alle attività di coinvolgimento, costruzione e rafforzamento della comunità avviate nell’ambito del progetto Patto di integrità, con altri soggetti attivi sul territorio caratterizzati dagli stessi bisogni, interessi e motivazioni. Il gruppo originario di cittadini ha a sua volta trasmesso competenze, consapevolezza e informazioni acquisite dal percorso di formazione strutturato con le attività di monitoraggio ai nuovi attori della rete. Col passare dei primi due anni di progetto, alcuni attori del primo gruppo si sono allontanati per motivi legati soprattutto ad esigenze familiari e lavorative, ma “passando il testimone” a nuovi soggetti inclusi nella rete. Ad oggi, a tre anni dall’inizio del progetto Integrity Pacts, i nodi originari della rete sono rimasti sostanzialmente gli stessi e sono quei cittadini che oggi stanno lavorando attivamente sul territorio, col supporto a distanza e in loco di ActionAid, per sviluppare insieme, pur conservando le loro peculiarità di visioni e interessi, una progettualità orientata al lungo periodo che possa sostenersi anche a conclusione del progetto.

Svolgimento del percorso di formazione ed altre iniziative sul territorio

Le attività di monitoraggio si distinguono in:

- attività cui partecipano i referenti coinvolti da ActionAid Italia;
- attività portate avanti da ActionAid Italia come Supervisore indipendente con il coinvolgimento di professionalità specifiche, in ottemperanza al Patto di integrità siglato.

Oltre all’avvocato e all’archeologa che esaminano la documentazione condivisa dall’Autorità appaltante, partecipano al progetto pilota anche alcuni collaboratori del dipartimento di Scienze Politiche dell’Università della Calabria. Il loro ruolo rispetto alla costruzione di un rapporto di fiducia con gli attori istituzionali del progetto è importante, perché rendono “scientifico” il processo del Patto di integrità, attraverso una consulenza su aspetti specialistici che non possono essere analizzati con facilità da un gruppo di cittadini senza competenze specifiche: aspetti procedurali delle gare, qualità della progettazione ed esecuzione e valutazione di come progetti pilota di questo tipo possano migliorare gli spazi di partecipazione e deliberazione. Avere a disposizione consulenti che possano chiarire tali aspetti specialistici è anche un importante strumento di facilitazione.

Regolamento di partecipazione

Per facilitare il coinvolgimento dei referenti, nel febbraio 2017, prima dell’inizio dei laboratori di monitoraggio, è stato fatto firmare un regolamento di partecipazione. Il regolamento è stato una formalizzazione necessaria per elevare la qualità del coinvolgimento.

Esso include, oltre ai dati identificativi necessari, una serie di dichiarazioni legate al conflitto di interesse ed utili quindi a ridurre al minimo i rischi reputazionali a causa di eventuali conflitti di interesse dei referenti coinvolti da ActionAid Italia nelle attività di monitoraggio:

- appartenenza a gruppi formali o informali con finalità politiche e ad altro tipo di associazioni territoriali;
- partecipazione alle iniziative del progetto Patto di integrità a titolo esclusivamente personale, per interesse verso il bene pubblico, nel caso specifico rappresentato dal Parco e dal Museo archeologici;
- accettazione esplicita che l’unico obiettivo del monitoraggio è produrre contenuti dal basso o osservazioni, suggerimenti e domande sugli interventi finanziati da includere in una relazione finale sull’esecuzione degli interventi.

Nel regolamento accettato da ciascun referente viene anche specificato che questa relazione finale sarà discussa durante un incontro con rappresentanti della Autorità appaltante e degli Appaltatori prima della divulgazione, ed in ogni caso nessuna informazione sarà divulgata senza informare le parti coinvolte dal Patto di integrità stesso. Le informazioni divulgate o pubblicate all’interno del progetto pilota devono essere verificate anche dal Supervisore indipendente, in questo caso da ActionAid Italia stessa.

Modalità di svolgimento

Sono state da subito distinte attività di formazione che è necessario svolgere in presenza ed attività di formazione che è possibile svolgere da remoto.

Nella fase di gara e di aggiudicazione i progressi dei progetti monitorati ed altri aggiornamenti relativi ai temi di comune interesse - appalti pubblici, iniziative promosse dalla direzione del Museo Archeologico di Sibari, lotta alla corruzione in Calabria - vengono discussi attraverso una mailing list, un gruppo di messaggistica istantanea e webinar periodici. Inoltre vengono svolte visite periodiche sul territorio, alcune delle quali destinate allo svolgimento di laboratori di monitoraggio: dall'aprile 2017 ad oggi se ne sono svolti tre dedicati all'approfondimento di alcune nozioni teoriche come legislazione nazionale su appalti pubblici e trasparenza, programmazione europea, governance dei beni culturali, struttura e contenuto del Patto di Integrità, strumenti digitali per utilizzare i dati in formato aperto relativi, uso di applicazioni open source di mappatura partecipata (Mapillary ed OpenStreetMap) come supporto digitale utile alle attività di monitoraggio.

Sono stati anche organizzati due incontri tra cittadini e rappresentanti della amministrazione aggiudicatrice. Il primo con il Segretario Regionale, Salvatore Patamia, in rappresentanza della stazione appaltante di entrambi i progetti. Il secondo con il Responsabile Unico di Procedimento per il progetto relativo al Museo, direttrice Adele Bonofiglio, che ha guidato i cittadini in una visita all'attuale allestimento per consentire loro di conoscere meglio uno dei luoghi interessati dal finanziamento europeo.

Quello che è emerso dal progetto pilota è che questi temi andrebbero sempre proposti attraverso percorsi non solo di didattica frontale, ma anche attraverso una strategia di "learning by doing" che consenta un maggiore coinvolgimento attraverso l'assegnazione di compiti specifici per raggiungere un obiettivo condiviso: ad esempio non solo presentazione di quanto emerso dal monitoraggio con aggiornamenti via webinar o mail ma anche organizzare gruppi di lavoro e studio sulla documentazione dell'intervento.

Nella fase di esecuzione e fino alla data di chiusura del progetto, 30 settembre 2019, sono previste visite al cantiere: una si è già svolta a febbraio 2019, sul sito di Casa Bianca. Inoltre sarà realizzata e divulgata una relazione sulla esecuzione degli interventi nella quale integrare eventuali contenuti prodotti dai referenti ed in genere loro osservazioni, suggerimenti e domande sugli interventi finanziati nel cui monitoraggio sono stati coinvolti da ActionAid Italia.

Coinvolgimento delle scuole

Sono state coinvolte due scuole medie secondarie superiori: nello specifico alle iniziative organizzate per l'anno scolastico 2017/2018 hanno partecipato circa 40 studenti di tre classi, a quelle organizzate per l'anno scolastico successivo circa 20 studenti di due classi.

- aa. 2017/2018: percorso di Alternanza scuola-lavoro con tre classi dell'Istituto d'Istruzione Superiore "Erodoto di Thurii" di Cassano all'Ionio, conclusosi con una giornata studio sulla trasparenza e legalità organizzata dagli studenti in cui essi hanno presentato un "Vademecum sul monitoraggio civico" per la prevenzione della corruzione negli appalti pubblici;
- aa. 2018/2019: sostegno a due classi dell'Istituto d'Istruzione Superiore "Erodoto di Thurii" di Cassano all'Ionio e dell'Istituto d'Istruzione Superiore "Ettore Majorana" di Corigliano Calabro-Rossano che hanno aderito ad "A Scuola di OpenCoesione", progetto ministeriale di promozione delle politiche di coesione europee, proponendosi di approfondire gli stessi interventi oggetto del Patto di integrità a Sibari. A questo scopo sono state fornite indicazioni sulla documentazione pubblica utile da esaminare e l'invito a partecipare alla visita al cantiere dello scorso febbraio è stato rivolto anche agli studenti.

Rafforzamento della partecipazione sul territorio

Fin dall'inizio Actionaid Italia ha promosso il coinvolgimento di un gruppo di cittadini individuati attraverso contatti con associazioni, gruppi e individui già attivi negli stessi ambiti di interesse del progetto pilota (sviluppo locale, patrimonio culturale, lotta alle mafie, cittadinanza attiva ecc.), affinché a partire da essi si potesse in seguito sviluppare sul territorio una più ampia comunità monitorante. Coinvolgere i cittadini in una tematica complessa e tecnica come quella degli appalti pubblici ha richiesto un percorso di coinvolgimento e formazione continuo e strutturato, ma accessibile allo stesso tempo, nella speranza che le attività di monitoraggio dal basso di progetti pubblici, uno dei principali strumenti di sviluppo locale, possano proseguire anche dopo la fine del progetto pilota stesso. Più in generale un percorso di questo tipo consente di conoscere e capire effettivamente la storia di un progetto e quindi valutarne l'impatto sul territorio. A volte si dice in maniera approssimativa che mancano le risorse, ma tutti conoscono davvero che cosa si è realizzato con i fondi pubblici nei propri territori? e bisogna anche chiedersi se quella specifica opera funziona per la finalità per cui il finanziamento è stato erogato. Le informazioni raccontano un pezzo di storia. Qui l'importanza del monitoraggio civico: i cittadini partono da quel pezzo di storia e ne aggiungono altri. Chiedendosi, ad esempio, il perché dei ritardi nella conclusione di alcune opere, oppure indagando i motivi per cui progetti terminati al 100% non ritornano al territorio e alla comunità, come accade quando pur essendo finita la ristrutturazione di un'opera essa resta chiusa o non funzionante.

Rete territoriale

Il 28 novembre 2018 una delegazione di cittadini ha partecipato all'incontro tra partner e con il donatore (DG Regio) a Bruxelles con un intervento volto ad esprimere la propria volontà di proseguire con iniziative di monitoraggio civico, ma in un contesto come quello calabrese sarebbe importante muoversi all'interno di progetti promossi dall'Unione Europea e da organizzazioni non governative internazionali, perché darebbe "autorevolezza" al loro ruolo.

La partecipazione di un'ampia delegazione per il progetto pilota seguito da Actionaid Italia Italia è il risultato del lavoro di costruzione di un rapporto di maggiore fiducia reciproca tra le istituzioni ed i cittadini, relativamente a progetti di sviluppo e conservazione su un sito archeologico tra i più importanti del Sud Italia e identitario per la popolazione locale. È un caso curioso che in un momento in cui la sfiducia tra cittadini e istituzioni sta producendo tensioni sociali e trasformazioni che potrebbero distruggere i valori su cui è stata fondata l'Europa, uno dei progetti pilota del Patto di integrità si sta svolgendo proprio nell'area archeologica che ospita le vestigia di una città, tra le prime - sembra - ad elaborare una costituzione democratica. Il sito ha conosciuto alterne vicende, legate alle difficoltà delle infrastrutture di trasporto in Calabria ed anche alla risalita della falda acquifera sottostante che proprio nelle scorse settimane ha creato ostacoli alla piena fruizione dell'area. Il tema della partecipazione dei cittadini alla gestione del Patrimonio Culturale, di recente oggetto del programma europeo Joint Programming Initiative on Cultural Heritage e del report Participatory governance of cultural heritage pubblicato dalla Commissione Europea, è sicuramente uno dei temi che andrebbero approfonditi in un contesto peculiare come quello italiano, caratterizzato dalla diffusione capillare di beni e luoghi della cultura su tutto il territorio, il che rende difficile la sua gestione efficiente da parte del MiBAC. Diventa dunque sempre più importante creare maggiori spazi di cooperazione e confronto tra soggetti diversi perché le potenzialità dei territori - intese quali attrattori culturali ed economici e capitale umano insieme - possano fare rete per lo sviluppo locale. Il progetto pilota da solo non può raggiungere questo fine, ma può essere un esempio che la collaborazione tra cittadini e istituzioni non è solo possibile, ma addirittura vantaggiosa per entrambi.

In seguito alcuni referenti hanno manifestato la volontà di costituirsi in un coordinamento di soggetti locali interessati a cooperare avendo i seguenti obiettivi:

- un rafforzamento della cultura della legalità e della trasparenza, ma anche della fiducia nei confronti delle istituzioni;
- promozione di iniziative per la facilitazione di un dialogo costruttivo sulla spesa pubblica con le locali amministrazioni.

A questo scopo essi hanno partecipato ad un bando destinato ad associazioni locali per finanziare le prime azioni utili alla creazione di un Comitato territoriale per il monitoraggio della spesa pubblica e la promozione della trasparenza.