



COMUNE DI PALERMO

LINEE GUIDA

**REGOLAMENTAZIONE DELLA PARTECIPAZIONE
DEI CITTADINI ALLE SCELTE
DELL'AMMINISTRAZIONE**

PREMESSA

Da diversi anni la pubblica amministrazione ha messo in campo nuovi modelli organizzativi di gestione della cosa pubblica fondate sulla collaborazione fra cittadini e amministrazione. In tale processo i cittadini non sono solo portatori di bisogni, essi possono trasformarsi in portatori di soluzioni. Se adeguatamente supportati, i cittadini possono immettere le proprie energie, il proprio tempo, le proprie idee e risorse nella gestione della vita pubblica delle Città.

Non più, quindi, soltanto conflitti, ma anche varie forme di collaborazione non per supplire con l'intervento dei cittadini a deficienze vere o presunte delle amministrazioni, in particolare di quelle locali, bensì per affrontare meglio e insieme, la complessità delle sfide che il nostro mondo pone a tutti, amministrazioni pubbliche e cittadini.

Il ruolo e la cultura della politica tradizionale trova nuovi spazi: non si tratta più solo di raccogliere consenso e imprimere un indirizzo attraverso i canali dell'amministrazione autoritativa o erogativa, ma si richiedono persone capaci di lavorare insieme con l'amministrazione per sviluppare, organizzare e gestire le risorse presenti nella comunità al fine di convogliarle verso progetti di amministrazione condivisa dei beni comuni.

È cambiato il concetto di partecipazione politica che non viene più intesa solo come conferimento di una delega a un proprio rappresentante nell'ambito dei circuiti della democrazia rappresentativa, bensì come esercizio diretto di quel potere sovrano del popolo che deve esercitarsi nelle "forme della Costituzione" (art. 1).

Detti modelli di amministrazione condivisa trovano il loro fondamento costituzionale nel principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'ultimo comma dell'art. 118 introdotto nel 2001 nella Costituzione italiana che prevede che i poteri pubblici "favoriscono le autonome iniziative dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale".

Ciò significa riconoscere che i cittadini attivi non sono utenti, assistiti, amministrati, secondo le categorie del Diritto amministrativo tradizionale, sono invece soggetti che collaborano con l'amministrazione nel perseguimento dell'interesse generale e/o nella cura dei beni comuni. Sono insomma coloro che, insieme con l'amministrazione, fanno vivere l'Amministrazione condivisa.

IL BISOGNO DI PARTECIPAZIONE

Oggi si registra una generale crisi degli strumenti democratici e dei soggetti che vi prendono parte, ne consegue che si parla sempre più spesso di partecipazione perché se ne sente la mancanza, si avverte il bisogno di un rinnovamento della tradizione civica, dei rapporti tra le istituzioni e tra queste e i cittadini.

Il bisogno di partecipazione trae origine dai limiti della "democrazia parlamentare e rappresentativa", dall'insufficienza di momenti di ascolto e inclusione al di là dei momenti elettorali, e quindi dalla necessità di forme di

democrazia "più inclusiva" ed "effettivamente più rappresentativa" nelle decisioni pubbliche da parte delle istituzioni.

Inoltre, i consolidati modelli di concertazione bilaterali, su tavoli formali ed informali, tra pochi e "pesanti" attori consolidati o assemblee pubbliche, e spesso di "rito" rispetto agli esiti del processo decisionale, rivelano sempre più i propri limiti. Il cittadino non si riconosce più necessariamente nelle tradizionali parti sociali e ne delegittima l'operato.

Negli ultimi dieci anni, sia a livello nazionale che locale, è stato dato impulso ad alcuni esempi di partecipazione quali Agenda 21, le Consulte, il bilancio sociale partecipato, i piani urbanistici, i Consigli comunali dei ragazzi: ancora insufficienti e sporadici per dare il senso di un nuovo rapporto cittadini - amministrazioni, per mettere in pratica effettive forme partecipative.

Esiste attualmente una diffusa consapevolezza della necessità di andare oltre o di migliorare la partecipazione rappresentativa tradizionale, con nuove modalità di informazione, ascolto, confronto e presa di decisioni maggiormente coinvolgenti e responsabilizzanti, al fine di avere decisioni pubbliche migliori e più efficaci, per una democrazia e una Pubblica amministrazione più matura e moderna.

L'OPPORTUNITÀ DI CAMBIARE

I limiti intrinseci dei processi decisionali tradizionali creano sempre maggiori conflitti sul territorio, spesso dovuti al non coinvolgimento dei diversi attori e delle comunità locali nelle fasi preparatorie.

Sono numerosi i casi di conflitti scatenati da cittadini organizzati in comitati, in opposizione a scelte considerate una minaccia alla sicurezza e alla qualità della vita.

Sul fronte tecnico-amministrativo è diffusa la tendenza alla de-responsabilizzazione delle competenze all'interno delle istituzioni e dei vari uffici, rispetto alla risoluzione del conflitto in corso da gestire o all'eventualità di contribuire alla soluzione di problemi, che prevedono coinvolgimenti trasversali di assessorati e settori della Pubblica amministrazione.

Se è evidente la necessità di attenersi a procedure specifiche in attuazione di normative di settore, l'esigenza di formulare soluzioni sulla base di dati oggettivi e secondo modalità di elaborazione scientificamente riconosciute, sembra, tuttavia, spesso prevalere il timore che i processi partecipati possano mettere in discussione il ruolo dei tecnici responsabili, o di dover rivedere radicalmente il lavoro svolto, o di trovarsi di fronte a richieste eccessive sia in termini di impegni che di allungamento dei tempi.

Tuttavia occorre assimilare il concetto che i nuovi approcci e nuovi strumenti decisionali partecipati, possono invece, al contrario, e con alcune condizioni di base, aiutare a ridurre i tempi e a migliorare la qualità delle decisioni con vantaggi per i vari soggetti coinvolti; ma perché ciò sia possibile occorre creare una struttura organizzativa che gestisca scientificamente i processi partecipati e prevenga i rischi di una "partecipazione" improvvisata.

I VANTAGGI DELLA PARTECIPAZIONE

L'efficacia delle politiche pubbliche si misura sulla capacità degli attori istituzionali, sociali ed economici di definire obiettivi condivisi, risultati realistici e misurabili da raggiungere, strumenti di applicazione coerenti, risorse adeguate, responsabilità condivise e modalità periodiche di monitoraggio e valutazione.

I vantaggi di processi partecipati strutturati sono numerosi e sono riconducibili, indicativamente, a diversi livelli:

Sul piano culturale:

- Rinvigorisce i processi democratici locali, contribuisce a creare consenso e a migliorare l'articolazione dei processi decisionali a livello locale (attuando i principi della sussidiarietà e della governance locale).
- Contribuisce a fare vivere l'approccio del "pensare globalmente, agire localmente", amplia la conoscenza dei temi oggetto di discussione e delle loro implicazioni pratiche.
- Contribuisce ad investire sul capitale umano-sociale di una comunità locale, promuovendo una maggiore informazione, educazione, formazione e conseguente consapevolezza degli attori coinvolti sui problemi e sulle possibili soluzioni in un'ottica di sviluppo sostenibile.
- Permette di avere prospettive multi-settoriali e di valorizzare la diversità socio-culturale di una comunità.

Sul piano relazionale:

- Crea un senso di identità, appartenenza e co-responsabilità dei cittadini verso la loro comunità e maggiore condivisione rispetto ad obiettivi di sostenibilità.
- Favorisce un maggiore dialogo ed empatia tra gli attori e, di conseguenza, una maggiore legittimazione e fiducia (con eventuali partnership tra diversi attori).

Sul piano organizzativo – gestionale:

- Stimola lo sviluppo delle capacità, competenze e conoscenze (building capacity) delle persone coinvolte per promuovere e gestire progetti autonomamente (empowerment).
- Rinforza la consapevolezza sulla complessità e le implicazioni da considerare nel governo della comunità locale, sulle relazioni tra aspetti economici, sociali ed ambientali e contribuisce a prevenire futuri conflitti.
- Rende il percorso più rapido, evidenziando gli aspetti prioritari su cui concentrare le risorse.

Sul piano professionale:

- Introduce strumenti e modalità di aggiornamento professionale sull'organizzazione del lavoro.
- Qualifica le competenze e le risorse umane interne.
- Offre occasioni di creazione di lavoro per le nuove generazioni per l'animazione di percorsi partecipati.

I RISCHI DELLA PARTECIPAZIONE

La partecipazione inefficace o eccessivamente conflittuale porta a diversi effetti negativi trasversali.

Spesso non è chiaro sia il livello di partecipazione offerta che il livello di avanzamento dell'iniziativa in discussione.

L'effetto negativo di una offerta di strumenti di partecipazione non organizzata con tempi e regole precise è quello di creare aspettative eccessive sulle ricadute e quindi frustrazioni e scarsa credibilità dei percorsi avviati, oltre che scarsa fiducia e legittimazione tra gli attori coinvolti e rispetto a chi promuove la partecipazione.

Inoltre, se le proposte che emergono dai partecipanti non sono recepite anche solo in parte, si rischia che il processo di partecipazione realizzato si sostanzi in una consultazione solo formale.

Per evitare "i rischi della partecipazione" occorre, innanzi tutto, fare chiarezza sul "concetto di partecipazione", evitare la confusione, gli accenti ideologici e retorici, nonché gli interventi "fai da te" poiché è per tali vie che si producono risultati inattesi o contrari alle aspettative.

Occorre, poi, consolidare e standardizzare i processi e gli strumenti partecipativi.

Tutto ciò richiede in primo luogo chiarezza e risolutezza rispetto a una serie di elementi quali l'esplicitazione degli obiettivi che ci si pone, il ruolo degli attori coinvolti, le competenze e gli strumenti a disposizione, l'applicazione omogenea, integrata e trasversale ai diversi settori/uffici dell'Amministrazione, un maggiore utilizzo degli strumenti di e-government ed e-democracy, ma soprattutto, è necessario promuovere una coerenza di insieme di tutti i diversi livelli dell'Amministrazione nell'applicare in modo serio, rigoroso e verificabile metodi e strumenti partecipativi.

IL CONCETTO DI PARTECIPAZIONE

Parlare in generale di partecipazione può generare confusione e false aspettative rispetto ad attività, ruoli e risultati che si vogliono ottenere.

La partecipazione è uno strumento importante non solo per chi deve definire e decidere le politiche, ma anche per chi svolge un ruolo tecnico perché comunque favorisce la comprensione delle posizioni dei diversi attori.

Inoltre la partecipazione è un modo per responsabilizzare i cittadini sulle scelte fatte; per far capire loro che, anche se con incombenze particolari e compiti diversi da quelli istituzionali, hanno però un ruolo attivo nel sistema sociale e sono attori significativi e responsabili come lo sono le istituzioni.

La partecipazione può essere attivata nelle diverse fasi del ciclo di vita di un processo decisionale, assumendo, di volta in volta, un significato particolare e producendo effetti differenti.

Il concetto di partecipazione è strettamente correlato a quello di democrazia partecipativa, ossia la partecipazione dei cittadini al governo della città.

La partecipazione deve essere "strutturata", ossia articolata e strutturata in un insieme di fasi di lavoro, di confronto ed inclusione di vari soggetti, con l'ausilio di varie tecniche e approcci.

Un processo partecipativo non può essere inventato sul momento e improvvisato giorno per giorno, occorre fissare a priori i tempi e stabilire le regole. Per questo è importante stabilire quanto dura complessivamente e quanto durano le diverse fasi che si ipotizza di gestire, così come devono essere chiare le regole che sovrintendono la partecipazione, gli strumenti che è possibile utilizzare, le modalità previste sia per dare il proprio contributo sia per avere una restituzione dell'amministrazione, chi sono le persone che partecipano e quale ruolo rivestono.

PARTECIPAZIONE e COMUNICAZIONE

Rendere partecipi i cittadini, includerli nei processi decisionali, significa prima di tutto fornire un'informazione adeguata sui processi e sull'azione amministrativa, significa rendere l'amministrazione trasparente, accessibile e dialogante, capace cioè di comunicare e di ascoltare.

Per questo motivo nei diversi processi decisionali inclusivi e partecipativi, la funzione di comunicazione svolge un ruolo trasversale fondamentale.

Attraverso la comunicazione e le strutture che se ne occupano è infatti possibile:

- creare conoscenza e consapevolezza nella cittadinanza sulle attività e i progetti dell'amministrazione, ma anche sulla possibilità di partecipare, offrendo le informazioni e gli strumenti necessari;
- rendicontare l'azione amministrativa;
- creare spazi di ascolto e di raccolta delle osservazioni e delle idee dei cittadini;
- diffondere sia i "risultati" dei momenti di ascolto e partecipazione che le decisioni e le relative politiche attuate dagli enti.

Le attività di partecipazione e quelle di comunicazione devono procedere di pari passo fin dall'inizio del processo per definire una strategia comune ed evitare scollamenti.

Il lavoro in parallelo della partecipazione e della comunicazione, facilita anche una maggiore sensibilizzazione verso l'interno dell'ente. Il rischio, infatti, è che il singolo processo partecipato venga promosso da assessori e/o funzionari che credono in questa modalità di decisione ma che potrebbero essere smentiti dal resto dell'organizzazione, creando sfiducia e disinteresse da parte dei cittadini.

I DIVERSI LIVELLI DI PARTECIPAZIONE

La partecipazione può svilupparsi con modalità differenti, dalla semplice informazione a un vero e proprio empowerment degli attori locali coinvolti.

Le fasi di un processo partecipativo sono:

- *informazione*: l'ente promotore del processo fornisce indicazioni su una politica o un progetto che intende realizzare. L'analisi, le valutazioni e le decisioni sono già state effettuate; gli attori coinvolti hanno solo l'opportunità di essere informati.

La durata della fase di informazione è ordinariamente non inferiore ai 10 giorni ed è pubblicizzata con apposito avviso contenente l'indicazione delle attività oggetto di partecipazione, le modalità di svolgimento, la tempistica e ogni altra informazione utile a favorire la partecipazione.

La fase di informazione può coincidere, eccezionalmente, con l'avvio della fase di consultazione.

- *Consultazione*: gli attori sono ascoltati e hanno l'opportunità di influenzare le decisioni, tramite le informazioni e le opinioni che forniscono.

Ha una durata di almeno 20 giorni, durante i quali, mediante incontri pubblici e altri strumenti ritenuti idonei per il percorso intrapreso, da tenersi in orari e giorni che permettano la massima partecipazione, vengono raccolti i contributi dei soggetti coinvolti da destinare alla valutazione dell'Amministrazione.

- *Progettazione partecipata*: l'analisi dei problemi e l'elaborazione di soluzioni sono definite congiuntamente dai vari attori e dall'ente pubblico che promuove il processo/progetto. Le decisioni per la loro realizzazione sono di tipo multisetoriale in base a competenze, risorse e responsabilità: alcune da parte dell'ente promotore, altre da parte dei singoli attori che hanno partecipato, altre in partnership;

- *Empowerment*: gli attori hanno diverse capacità per gestire autonomamente progetti/azioni a cui hanno concorso, spesso in collaborazione con l'ente pubblico, e di influenzare una decisione pubblica.

- *Monitoraggio*: è finalizzato a garantire a tutti i soggetti interessati la possibilità di verificare gli effetti prodotti dal percorso di partecipazione a valle delle decisioni assunte dagli organi di governo. A tal fine, l'ente pubblico che promuove il processo partecipato favorisce l'accesso agli atti ai soggetti della partecipazione assicurando trasparenza e dialogo.

LE CONDIZIONI PER LA PARTECIPAZIONE

Il successo di un processo partecipato dipende da numerosi fattori di carattere organizzativo, politico, tecnico, culturale e relazionale. Sono, pertanto, diversi gli aspetti da considerare e le premesse da creare per garantire l'efficacia del percorso, tra le quali:

- *Finalità chiare*: la condizione essenziale per conseguire credibilità consiste nel rendere chiari, fin dall'inizio del processo, gli obiettivi da intraprendere, le modalità di lavoro, i compiti e i limiti del processo.

- *Convinzione nel conformarsi ai risultati*: entrare in un processo che ha per scopo il raggiungimento di soluzioni condivise può dare un risultato deludente se una o più parti pongono e mantengono veti sui risultati. Ovviamente devono essere posti limiti ad ogni decisione proposta dai gruppi ma allo stesso tempo, per quanto possibile, dovrebbe essere vietato che siano poste precondizioni. Se ciò non è possibile occorre almeno che queste vengano esplicitate sin dall'inizio.

-*Informazioni di base condivise*: i conflitti spesso si sviluppano solo perché gruppi differenti si confrontano partendo da informazioni importanti fondate su basi e problematiche differenti. Il processo consensuale dà importanza alla diffusione di informazioni, alla ricerca di minimi comuni denominatori ed all'acquisizione di ulteriori informazioni utili per portare avanti il processo. Le informazioni di base devono essere accessibili, verificabili e aggiornate con linguaggio non burocratico e senza eccesso di gergo tecnico.

- *L'identificazione di molteplici variabili*: sulla base delle proprie provenienze settoriali, esperienze e competenze, occorre assicurare che ogni problematica complessa non abbia una singola e netta soluzione.

Sebbene insorgano ostacoli quando i cittadini pervengono ai punti in questione da direzioni differenti, il fatto che le soluzioni e variabili siano diverse ed innovative crea il fondamento per soluzioni condivise e creative ("un nuovo problema") frutto di una vera scelta collettiva.

- La ricerca del terreno comune: sebbene i problemi complessi richiedano maggiore impegno e sollecitino a considerare diversi fattori, rimane fondamentale la ricerca e la costruzione di elementi di condivisione che quasi sempre esistono fin dall'inizio del processo o che possono essere individuati in tempi brevi.

- *Le decisioni come frutto del consenso*: in molti casi, come ultima ratio, si fa massicciamente ricorso al faticoso sistema del voto di maggioranza. Spesso ciò avviene in situazioni in cui un altro approccio avrebbe garantito una decisione differente e magari più largamente condivisa. Lavorando nella direzione di decisioni che sono sostenute davvero da tutti, aumenta considerevolmente la possibilità che i soggetti coinvolti rafforzino, invece di affossare, lo sviluppo del processo.

- *Impegno politico (Amministratori)*: deve essere fondamentale l'impegno dell'Ente che promuove il progetto/processo come una delle priorità di programma di mandato, parallelamente alla consapevolezza sui pro e contro, alla coerenza nel garantire ricadute operative e nel recepire con continuità le indicazioni degli attori coinvolti nei processi decisionali.

- *Impegno tecnico (Dirigenti e funzionari pubblici)*: cruciale è l'impegno, il supporto tecnico, la motivazione al cambiamento, la convinzione e la disponibilità al lavoro intersettoriale e partecipato, alla flessibilità, alla capacità di recepire indicazioni non tecniche e metodologie di lavoro nuove negli strumenti gestionali consolidati.

- *Competenze organizzative/metodologiche (Facilitatori - Animatori)*: strategico è il ruolo dei facilitatori-animatori dei processi, che devono avere appropriate competenze relazionali, organizzative e gestionali nel sapere motivare i partecipanti, sintetizzare e negoziare i diversi punti di vista e valorizzare le conoscenze e le capacità (building capacity) dei diversi attori.

- *Disponibilità alla partecipazione (attori/stakeholder)*: è decisivo il ruolo dei partecipanti, in termini di comprensione del processo partecipato, delle "regole del gioco", dei limiti e delle opportunità della partecipazione.

Inoltre, risulta altrettanto importante che tutti gli attori coinvolti siano in possesso di: motivazione al cambiamento; reciproca legittimazione; disponibilità ad assumersi responsabilità dirette e a negoziare con posizioni diverse.

- *Comunicazione*: è una componente essenziale a qualsiasi percorso di partecipazione. Deve essere attivata con continuità prima, durante, e dopo il progetto tra promotori e i vari interlocutori. Deve essere mirata per singoli attori, adottando linguaggi diversificati, e integrata mediante l'impiego di strumenti consolidati e multi-mediali per comunicare, spiegare, motivare e rendicontare. Le informazioni devono essere: veicolate trasversalmente e verticalmente alle organizzazioni, accessibili, verificabili e aggiornate.
- *Risorse*: per la realizzazione di un percorso di partecipazione sono ovviamente necessarie adeguate risorse umane e finanziarie.

GLI ATTORI DEL PROCESSO PARTECIPATO

Gli interlocutori dei processi partecipati sono sia "interni" che "esterni" alla Pubblica Amministrazione.

Attori interni

All'interno dell'amministrazione che promuove un processo partecipato vi sono tre tipologie di attori: il referente istituzionale, il gruppo di lavoro, il comitato promotore.

Il referente istituzionale: è opportuno che l'avvio del processo sia preso in carico dalla massima autorità politica dell'ente il Sindaco, è lui lo sponsor politico dell'iniziativa e il referente istituzionale principale.

Il gruppo di lavoro: La gestione del processo partecipato è, invece, in capo a un gruppo di lavoro che, fin dal suo inizio, segue il processo partecipato e la relativa comunicazione, lavorando anche alla definizione, di volta in volta, delle azioni precise da realizzare nelle diverse fasi.

Il gruppo deve essere formato ai temi dei processi partecipati: deve conoscere le metodologie, ma anche i risultati raggiunti da altre esperienze. Gli esempi positivi, infatti, fanno capire il potenziale di certi strumenti e possono motivare le persone a provare esperienze analoghe nella propria realtà.

Esso sarà composto da diverse professionalità e ruoli, ma anche da diverse motivazioni al lavoro che si deve realizzare. La creazione di un gruppo di lavoro coeso e compatto intorno all'obiettivo da raggiungere deve perciò tenere conto che occorre:

- vincere le resistenze interne;
- creare e mantenere le relazioni;
- fare formazione in termini di team di progetto;
- valorizzare la nuova identità costituitasi nel gruppo, identificando i valori aggiunti distintivi del team, a partire dallo spirito di intraprendenza e dalla spinta all'innovazione;
- proporre attività di benchmarking per mostrare come si è lavorato altrove su casi concreti e specifiche esperienze;
- rilanciare l'esperienza in termini di conoscenza e apprendimento per tutta l'organizzazione.

Gestire il gruppo di lavoro vuole dire dunque gestire le relazioni che sono necessarie perché il gruppo lavori in modo coeso e al meglio. È importante poi saper gestire il risultato del lavoro svolto in termini di valorizzazione interna ed esterna e, nei riguardi dell'organizzazione, in termini di diffusione di nuove esperienze e conoscenze, perché possano diventare un patrimonio condiviso di valori e di competenze.

In una organizzazione complessa come quella del Comune di Palermo è necessario individuare sia dipendenti intersettoriali che compongono il gruppo di governance delle attività di partecipazione che i referenti per ogni Area/Settore/Servizio.

Il gruppo si riunisce periodicamente per pianificare gli strumenti di partecipazione da porre in essere per attuare le attività di partecipazione voluti dagli organi di indirizzo politico e monitorare l'avanzamento dei lavori.

I referenti per Area operano all'interno delle strutture dove prestano servizio, sulla scorta della pianificazione strategica individuata dal gruppo di governance, (ved. schema n. 1).

Il Comitato promotore: in molti casi si può dare vita a un Comitato promotore ai confini tra interno e esterno dell'amministrazione, di cui facciano parte persone rappresentative.

Il Comitato promotore non deve coincidere con l'ufficio o il gruppo tecnico di lavoro, perché è a sua volta un interlocutore del processo partecipativo e, quindi, non può gestirlo come se non ne facesse parte.

Attori esterni

I soggetti a cui ci si rivolge nell'ambito dei processi partecipati devono preesistere prima dell'avvio del processo, non è possibile creare ex novo interlocutori interessati al tema oggetto del processo partecipato

È opportuno che l'amministrazione individui quali soggetti e a quale titolo verranno coinvolti nel processo partecipato ed è necessario non dimenticare nessuno dei possibili interessati.

L'efficacia di un progetto partecipato dipende da molti fattori e condizioni, tra queste, la rappresentatività degli interlocutori esterni costituisce un elemento cruciale.

La gamma di soggetti chiamati a fare parte del processo dovrebbe, pertanto, essere la più ampia e inclusiva possibile, in quanto ogni attore sociale, economico, istituzionale e singolo cittadino è direttamente e indirettamente destinatario di scelte pubbliche; inoltre ogni attore, categoria è fonte di possibili problemi ma anche di possibili soluzioni e apporti utili.

Potenzialmente, possono essere coinvolti un'ampia gamma di attori e di categoria che rappresentano sia interessi di settore che generali, i cosiddetti "stakeholder".

Con il termine anglosassone "Stake-Holder" (tradotto letteralmente "possessore di una parte, di un interesse, essere parte in causa") si intendono

tutti gli attori, organizzati e non, quindi anche cittadini, che hanno un interesse diretto o indiretto rispetto alle questioni oggetto di decisioni pubbliche.

In senso plurale e ampio del concetto e termine si intendono, quindi, stakeholder:

- le persone e le organizzazioni coinvolte in un processo decisionale;
- le persone e le organizzazioni su cui ricadono positivamente gli effetti della decisione;
- le persone e le organizzazioni interessate negativamente dagli effetti della decisione;
- le persone e le organizzazioni che forniscono beni e servizi legati all'oggetto della discussione;
- i singoli cittadini, in quanto anch'essi rappresentano interessi diversi e possono condizionare o incidere su scelte pubbliche.

La mappatura degli stakeholder

Al fine di impostare un percorso di partecipazione adeguato al tema che si intende studiare è necessario analizzare preventivamente chi, perché e quando chiamare i diversi stakeholder.

Risulta utile svolgere una mappatura-analisi degli attori locali-stakeholder da coinvolgere, cioè coloro che sono direttamente o indirettamente interessati dalla questione.

Può essere di supporto iniziare dai contatti e dalle relazioni già esistenti tra l'amministrazione e i vari attori della comunità ed utilizzare gli indirizzi - generalmente disponibili in ogni assessorato e relativi uffici - degli interlocutori/attori/associazioni/esperti di quello specifico settore.

Il lavoro di mappatura può essere svolto analizzando, per ogni attore potenzialmente da contattare, alcuni fattori, descrivendoli su una matrice:

- interesse dell'attore in relazione al progetto / piano (alto, medio, basso);
- effetto del progetto / piano sull'interesse dell'attore (alto, medio, basso);
- importanza dell'attore per il successo del progetto (alto, medio, basso);
- livello di influenza dell'attore nelle varie fasi del progetto (alto, medio, basso);
- livello di conflittualità/collaborazione con l'ente su progetti pregressi simili (i motivi, i messaggi utilizzati, l'agenda tematica e i progetti realizzati);
- il potenziale ruolo dei singoli attori locali nelle fasi del ciclo di vita del progetto (impostazione, analisi, definizione di progetti, attuazione, monitoraggio e verifica);
- i bisogni informativi, le aspettative iniziali e i possibili contributi dei vari attori;
- le condizioni necessarie per un migliore coinvolgimento.

GLI STRUMENTI DELLA PARTECIPAZIONE

Gli strumenti e le tecniche per promuovere la partecipazione a livello pubblico sono numerosi: alcuni sono previsti dalla normativa vigente, altri sono di tipo volontario.

Nell'allegato "A" delle presenti linee guida sono illustrati i principali strumenti di partecipazione.

STRUTTURAZIONE DEL PROCESSO DI PARTECIPAZIONE

Un processo di partecipazione si sviluppa, generalmente, attraverso diverse fasi chiave, che ovviamente possono variare nei contenuti in funzione dell'ambito dei temi attivati, dei tempi e delle risorse disponibili.

Fase 1 – Attivazione

La richiesta di attivare un percorso partecipativo avviene a mezzo di due distinte opzioni.

1. L'Amministrazione attiva decide nell'ambito delle proprie linee strategiche di avviare un percorso di partecipazione su uno specifico tema.
2. Cittadini associati anche in comitati spontanei; portatori di interessi diffusi; gruppi rappresentativi di interessi specifici; consigli d'istituto o di facoltà dell'università; consulte; ordini professionali; enti pubblici e privati, ecc. possono avanzare apposita richiesta di attivazione di un percorso partecipato su uno specifico tema di interesse generale.

In entrambi i casi, prima di dare avvio al percorso il Sindaco e/o la Giunta valutano i rischi e le opportunità della partecipazione da attivare.

È fondamentale dichiarare, in fase di impostazione del progetto di partecipazione attivato secondo le due opzioni sopra indicate, e con apposito atto d'indirizzo, il livello di partecipazione proposto (se informazione, consultazione, co-progettazione, o altro), in quali fasi del processo attivare la partecipazione (analisi, definizione di soluzioni, progettazione, attuazione, valutazione), nonché di condividere le condizioni e "regole" minime di lavoro da condividere con stakeholder e cittadini.

È fondamentale, inoltre, attivare fin dall'inizio una condivisione tecnica con il coinvolgimento interno dello staff di tipo tecnico, e precisamente l'U.O. e il gruppo governance istituiti presso l'Area della Partecipazione, nonché i Capi Area, i Dirigenti di Servizio e i vari funzionari dei vari assessorati all'uopo individuati quali referenti dei Settori/Servizi dell'Amministrazione, rispetto alle finalità del percorso e dei possibili livelli di contributo e collaborazione. È infatti rilevante condividere che cosa ci si aspetta dagli stakeholder da invitare in quanto il valore aggiunto e la qualità di un percorso di partecipazione è legato alle conoscenze tecniche e normative, alla disponibilità delle informazioni messe a disposizione rispetto al tema in oggetto, alle risorse economiche e al tempo da dedicare durante il percorso e soprattutto al grado di recepimento

delle proposte finali negli strumenti ordinari di gestione di una Pubblica amministrazione.

Il coinvolgimento dei funzionari e degli amministratori dell'ente dovrebbe avvenire fin dalle prime fasi di definizione del processo, prevedendo poi costanti confronti e aggiornamenti in corso d'opera. La responsabilità del processo, infatti, non dovrebbe mai essere attribuita a un solo Settore, ma condivisa in modo trasversale. In sostanza, operativamente il processo può essere gestito da pochi funzionari, come segreteria operativa di un processo partecipato, ma la buona riuscita delle attività dipende anche dalla collaborazione interna e dalla possibilità di raccogliere informazioni presso altri Settori e dalla disponibilità, da parte degli organi di governo di accogliere, o quanto meno prendere in considerazione, le decisioni assunte nell'ambito del processo partecipato.

Una volta attivato lo staff interno, può essere utile confrontarsi anche con diversi stakeholder esterni in modo da verificare il potenziale interesse a partecipare, ad anticipare le aspettative e la fattibilità di un processo partecipato.

Si tratta, nello specifico, di informare i partecipanti, gruppi o singoli, potenzialmente interessati rispetto alle intenzioni dell'ente di coinvolgerli in un processo decisionale pubblico, verificando la loro disponibilità a partecipare. In questa fase è importante definire le modalità di coinvolgimento degli stakeholder esterni più adeguate e il contributo specifico che ogni stakeholder può portare al processo.

Dal punto di vista tecnico-operativo, occorre quindi svolgere una mappatura degli stakeholder e anche una breve schematica mappatura di sintesi dei progetti e piani simili o collegati al tema del percorso di partecipazione che si intende avviare.

Fase 2 – Analisi

Sulla base delle informazioni raccolte nel corso della mappatura interna ed esterna, si prosegue con la strutturazione del percorso definendo gli obiettivi, i risultati attesi, il numero di incontri, le modalità di lavoro, i tempi a disposizione, l'opportunità di coinvolgere uno o più facilitatori esterni e i facilitatori interni da coinvolgere e quali tra le tecniche di partecipazione indicate nell'"allegato A" siano da utilizzare in riferimento al percorso specifico. È fondamentale fare chiarezza fin dall'inizio rispetto a questi aspetti e condividerli con tutte le persone coinvolte, anche se, nell'ambito di un processo partecipato, una certa flessibilità ed eventuali modifiche in corso d'opera devono essere sempre previste.

Una volta realizzata la mappatura degli stakeholder, si deve procedere con la promozione e comunicazione relativa al processo e con l'invio di materiali e documenti informativi per invitare e convincere i potenziali partecipanti ad aderire al percorso previsto.

È opportuno predisporre un indirizzario dedicato rispetto alle varie categorie di stakeholder da coinvolgere per avere la più ampia gamma di prospettive e contributi, partendo da indirizzari spesso già esistenti e integrandoli con

verifiche mirate presso le varie organizzazioni in modo da avere una banca dati aggiornata con referenti, indirizzi e contatti puntuali.

Parallelamente agli inviti di tipo classico via lettera per fare venire i partecipanti è opportuno anche recarsi direttamente presso i singoli stakeholder o cittadini per coinvolgerli e promuovere il significato e la valenza del percorso da avviare.

Gli strumenti da utilizzare possono essere diversificati:

- una brochure che illustri le finalità del processo, i destinatari, le modalità di lavoro e il numero di incontri, in modo da quantificare l'impegno per chi accetta di partecipare;
- una lettera di invito formale;
- una locandina da distribuire nei principali luoghi pubblici;
- una sezione informativa dedicata sul sito web;
- informazioni presso l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) e negli espositori e bacheche informativi nelle principali sedi dei vari uffici.

Se il percorso lo richiede, è importante anticipare ai partecipanti materiali e documenti di base sui quali documentarsi preventivamente in merito alla discussione prevista.

È inoltre opportuno preparare cartelle da distribuire ai partecipanti nel corso dei vari incontri, con il memorandum di lavoro del percorso partecipato da distribuire in fase di promozione in modo che siano trasparenti le modalità di lavoro.

In questa fase di promozione devono essere già definite le risorse necessarie, sia umane che economiche, per la gestione dell'intero percorso rispetto a varie voci quali:

- materiali da stampare;
- grafica comunicazione interna ed esterna;
- logistica sedi;
- cancelleria varia;
- attività di promozione e distribuzione dei materiali;
- eventuali inserzioni su media pubblici;
- persone da coinvolgere e relativi tempi per la segreteria operativa e coordinamento.

In un'ottica di partecipazione strutturata, articolata in vari incontri, in sessioni plenarie e di approfondimento e di co-progettazione è inevitabile dovere chiedere l'adesione formale a tutti i partecipanti, dal singolo cittadino alla grande organizzazione.

È importante, inoltre, svolgere una verifica della rappresentatività rispetto alle adesioni prima dell'avvio del percorso al fine di iniziare, per quanto possibile, con tutti gli attori interessati e necessarie.

Nel caso in cui non venga richiesta un'adesione preventiva, come nelle assemblee pubbliche periodiche dove è invitata la cittadinanza in termini generali, e dunque, dove non sia prevedibile il numero esatto di partecipanti, è comunque opportuno prevedere diverse soluzioni logistiche e materiali informativi di base all'arrivo e un registro dei presenti al fine di dare un riscontro e informare su eventuali altre assemblee del tema.

Infine, poiché la logistica svolge un ruolo importante nei processi partecipati, occorre quindi individuare in modo preventivo gli spazi necessari, ampi con sessioni plenarie e più ristretti per sotto-gruppi di lavoro.

È opportuno che la segreteria operativa e i facilitatori effettuino un sopralluogo nei locali che ospiteranno gli incontri per verificare le condizioni necessarie.

Per facilitare l'accesso ai locali da parte dei partecipanti, oltre a scegliere spazi che non presentino barriere architettoniche, occorre indicare informazioni chiare posizionando cartelli lungo il percorso e all'entrata delle sale.

Fase 3 – La gestione della consultazione e progettazione partecipata

La gestione di un processo partecipato è la parte più importante e cruciale.

Il percorso può essere strutturato in modi diversi in base agli obiettivi di fondo (informazione, consultazione, co-progettazione, partnership gestionali), alle fasi in cui si vuole attivare la partecipazione (analisi problemi, raccolta idee, progettazione, realizzazione progetti / piani, valutazione), ai tempi, agli stakeholder e cittadini coinvolti, e ai temi trattati.

Ne consegue la necessità di "strutturare" il percorso di partecipazione in momenti diversi, con vari strumenti:

- *momenti di sessione plenari*, quali forum, per l'avvio di percorsi con obiettivi di informazione/consultazione/raccolta di idee-proposte, e di chiusura di percorsi partecipati, per presentare i risultati finali/esiti della discussione, in sintesi;

- *momenti di approfondimento* su vari temi con varie attività (analisi, comparazione, progettazione, selezione interventi, priorità, ruoli), attraverso laboratori/workshop.

Per entrambi questi momenti servono diversi approcci e strumenti di lavoro, e soprattutto alcune condizioni di base: chiarire bene gli obiettivi e le domande di lavoro della partecipazione per ogni incontro, visualizzare i vari interventi, programmare un numero di incontri adeguati a svolgere le attività di approfondimento (analisi e progettazione), tempi adeguati per informare degli esiti.

Indipendentemente dal numero di incontri che si succedono e dalle tecniche utilizzate, ingenerale una prima parte del percorso dovrebbe essere dedicata all'analisi del problema/dei problemi da affrontare, degli effetti e cause che lo generano e degli scenari futuri desiderati.

A seguire, si dovrebbe passare dalle criticità ai possibili scenari di potenziali azioni strategiche e verificare quali sono le azioni già in corso e previste, per evitare di duplicare iniziative simili.

In questa fase si provvede all'illustrazione delle attività che si svolgeranno, degli obiettivi da perseguire, dei tempi, dei ruoli e delle risorse a disposizione per la realizzazione.

Un ulteriore passaggio è dedicato alla costruzione di un piano di azione che consenta, concretamente, di individuare obiettivi specifici di miglioramento e selezionare le priorità di intervento su cui concentrare le risorse in funzione dei tempi.

Inoltre è cruciale definire i costi di realizzazione: gli impegni dell'amministrazione e dei diversi stakeholder coinvolti nel processo partecipato.

Occorre, infine, prevedere modalità di monitoraggio periodico sull'andamento dei lavori e di valutazione a fine lavori con appositi tempi e modalità di verifica e diffusione dei risultati.

Sul piano del processo (tecniche utilizzate, dinamiche relazionali attivate), è importante garantire un costante monitoraggio delle attività, adattando eventualmente l'impostazione prevista inizialmente nel momento in cui è evidente che non è possibile raggiungere gli obiettivi e i risultati ricercati o perché sono emerse nuove opportunità inaspettate.

Nel caso in cui vengano attivati parallelamente diversi gruppi di lavoro, è opportuno prevedere momenti in plenaria in cui viene fatto il punto rispetto allo stato dell'arte dei progetti in via di elaborazione, segnalando le difficoltà incontrate e i risultati ottenuti da parte di portavoce dei vari gruppi di lavoro, indicati dagli stessi partecipanti.

Sul piano dei contenuti, invece, le proposte emerse nel corso di un percorso di partecipazione devono essere sottoposte a una verifica di fattibilità da parte dei tecnici durante il percorso stesso, prevedendo la restituzione ai partecipanti negli incontri seguenti, nei quali gli esiti della valutazione vengono condivisi e motivati.

Fase 4 – La decisione

La decisione è la parte più qualificante del processo partecipato.

Per quanto concerne la decisione finale rispetto all'attuazione di un piano o progetto è evidente che l'iter decisionale sia previsto dalle stesse normative e nelle sedi di democrazia rappresentativa, come i consigli comunali.

È altrettanto evidente, a buon senso, che se un'amministrazione consulta volontariamente cittadinanza e stakeholder in processi strutturati con impegni, tempi e risorse dedicate, preveda una qualche forma di recepimento concreto di suggestioni, indicazioni e proposte emerse dal dibattito-confronto, nella decisione finale rispetto ad un piano di settore o un progetto.

Ancora di più se si tratta di processi partecipati di tipo volontario su specifici progetti dove non sono previste normative o iter obbligati nel processo decisionale. Al momento dell'impostazione del processo è infatti fondamentale verificare la disponibilità di risorse da dedicare non solo alla partecipazione, ma prevedere anche una quota di risorse o avere un quadro probabile abbastanza realistico di fonti di risorse a cui attingere, per la realizzazione delle proposte/azioni che vengono elaborate, discusse, selezionate dai partecipanti.

Non tenere conto delle indicazioni di un processo partecipato, almeno quelle condivise, e richieste dall'amministrazione promotrice di quel processo, si rischia di vanificare l'esperienza, perdendo credibilità tra i partecipanti che hanno dedicato tempo e impegno agli incontri, creando un precedente negativo che genera sfiducia nei confronti di qualsiasi iniziativa di partecipazione futura, con generalizzazioni e pregiudiziali.

Un'ambiguità spesso diffusa tra i partecipanti ai processi partecipati è la convinzione che con l'attivazione di nuovi processi di partecipazione, il potere decisionale finale viene trasferito interamente ai partecipanti.

Molti degli stakeholder che decidono di dare il proprio contributo intervengono convinti che qualsiasi proposta venga fatta, sarà necessariamente accolta e fattibile, a prescindere dai costi, dalle normative esistenti, dai tempi, da limiti tecnici.

Per evitare ambiguità sia sul fronte della pubblica amministrazione che dei partecipanti, è quindi utile sgomberare il campo da aspettative mal riposte, esplicitando con chiarezza fin dall'inizio del percorso, in un apposito documento, i ruoli decisionali finali, le possibili risorse in campo e gli ambiti di recepimento dell'esito del percorso di partecipazione.

Nel caso non sia possibile realizzare le proposte dei partecipanti, tuttavia, l'amministrazione deve motivare trasparentemente la scelta, con il supporto di dati e informazioni esaustivi, per rendere credibili i processi partecipati e superare tante criticità esistenti tra Pubblica amministrazione e cittadini.

Se l'amministrazione ha, in realtà, già deciso quale sarà la decisione finale e non intende rivederla o recepire sostanzialmente nessuna delle proposte che emergeranno da un processo partecipato, allora molto probabilmente non ci sono le condizioni per attivare un percorso di partecipazione e si può evitare lo spreco di risorse pubbliche.

Fase 5 – La realizzazione

Un'amministrazione che decide di attivare esperienze di partecipazione deve essere consapevole che, così come può trarre enorme beneficio dal coinvolgimento di diversi stakeholder, che rappresentano interessi, punti di vista, competenze, sensibilità differenti, al tempo stesso si mette in gioco e rischia di perdere legittimazione e credibilità nel momento in cui non traduce concretamente gli esiti del processo partecipato.

Spesso i tempi di realizzazione degli interventi sono troppo dilatati e i risultati sono visibili troppo tardi, generando delusione e demotivazione tra i partecipanti.

Per evitare tempi lunghi e vaghi, è quindi importante prevedere, già nelle fasi di consultazione e co-progettazione, dei piani di lavoro con tempi specifici di realizzazione di breve, medio e lungo termine, per le singole iniziative e progetti condivisi, e possibilmente con una stima delle voci di costo.

Fase 6 – La valutazione

La valutazione rappresenta la fase finale nel ciclo di vita di un progetto o di una politica pubblica ed è fondamentale per rilevare quanto e come l'obiettivo o gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti, con quali ricadute quantitative e qualitative e quindi, per misurare l'efficacia della gestione del processo/progetto/politica pubblica avviata.

Nell'impostare un processo partecipato strutturato è opportuno prevedere e discutere fin dall'inizio le modalità e i tempi per la valutazione ex post, in modo da verificare l'efficacia e l'efficienza del percorso.

Nonostante molti dei risultati di un processo partecipato siano intangibili e difficili da misurare, specie quando si tratta di misurare il capitale sociale-umano in partenza, durante e alla fine del percorso, in termini di conoscenze e competenze, è importante evidenziare ogni aspetto, condividendo le informazioni e l'analisi con l'intero staff interno interessato dalle attività e con gli stakeholder esterni coinvolti.

Fase 7 – La rendicontazione

La rendicontazione, in un'ottica di governance e normale trasparenza, è un'attività che dovrebbe accompagnare le attività dei percorsi di partecipazione, durante l'intero ciclo di vita del processo partecipato nelle sue varie fasi, dall'analisi alla valutazione ex post. Non si tratta solo di informare, ma di rendicontare, ossia di "rendere conto" delle attività svolte, dei partecipanti coinvolti, dei risultati in corso o raggiunti, delle attività future. Soprattutto non è un'attività sporadica, ma continua.

Sul piano operativo gli strumenti di rendicontazione possono essere diversi, in funzione anche delle varie fasi di avanzamento di un processo partecipato:

- verbali/report dopo ogni incontro con informazioni di base su agenda dei lavori, partecipanti, contenuti della discussione, contributi, note varie, prossimi appuntamenti;
- documenti di approfondimento quali normative, ricerche, rapporti tematici, siti web dedicati;
- bilanci di rendicontazione con cadenza periodica più lunga con descrizione qualitativa e quantitativa, tramite appositi indicatori, dei risultati raggiunti.

I documenti possono essere diffusi via e-mail ai partecipanti e inseriti su un sito web dedicato al processo o sul sito dell'ente pubblico coinvolto.

È evidente che le attività di rendicontazione richiedono un minimo di attività, organizzazione e risorse da dedicare all'interno dell'amministrazione pubblica, ma tuttavia rappresentano un elemento di base nell'ambito di nuovi approcci di governance, e sono di grande vantaggio e utilità per i lavori dei processi partecipativi e anche per valorizzare meglio all'interno e all'esterno della Pubblica amministrazione le attività svolte.