



quaderni
della partecipazione
01 > 09

**Partecipare
e decidere.
Insieme
è meglio
Una guida
per amministratori
e tecnici**

partecipazione

quaderni



“Quaderni della partecipazione”

Collana di documentazione a cura del

Servizio Comunicazione, Educazione alla sostenibilità

Responsabile

Paolo Tamburini

Coordinamento editoriale

Tiziana Gardini

Ideazione e redazione testi

Walter Sancassiani, Elena Frascaroli

Focus Lab

Contributi

Sabrina Franceschini

Creatività

Pablo Comunicazione – Bologna

Realizzazione tipografica a cura del

Centro Stampa Regione Emilia-Romagna

Ha collaborato

Giovanni Morini

Bologna, novembre 2009

 Regione Emilia-Romagna


FocusLab
building capacities for sustainability
Ricerche e progetti
di governance urbana
e responsabilità sociale
per l'innovazione e la sostenibilità
www.focus-lab.it



indice

Sostenere la partecipazione | p.9

Obiettivi della Guida | p. 11

Destinatari | p.15

Guida alla lettura | p.17

Parte I. Gestire la partecipazione

- 1 | p.21** Perché coinvolgere?
- 1-1 | p.21 Contesto. Forme di partecipazione: criticità e opportunità in evoluzione
 - 1-2 | p.23 Crisi degli attuali modelli di decisione e concertazione
 - 1-3 | p.27 Effetti, cause e paradossi
 - 1-4 | p.31 Processi partecipativi nelle politiche pubbliche di settore e intersectoriali
 - 1-5 | p.33 Perché la nuova partecipazione conviene rispetto ai processi decisionali correnti? I vantaggi
 - 1-6 | p.35 Gli svantaggi e conflitti ricorrenti nei processi decisionali sul territorio
- 2 | p.37** Quando coinvolgere?
- 2-1 | p.37 Le diverse fasi dei processi decisionali
 - 2-2 | p.38 I diversi livelli di partecipazione
 - 2-3 | p.40 Le condizioni per la partecipazione
- 3 | p.45** Chi coinvolgere?
- 3-1 | p.45 Gli stakeholder e i cittadini. Questioni aperte
 - 3-2 | p.49 La mappatura degli stakeholder
- 4 | p.51** Come coinvolgere?
- 4-1 | p.51 La comunicazione durante le fasi dei processi decisionali
 - 4-2 | p.53 La logistica e i materiali di supporto
 - 4-3 | p.56 La facilitazione e il facilitatore
- 5 | p.61** Come gestire le fasi di un processo di partecipazione strutturato
- 5-1 | p.61 La gestione delle fasi dei processi partecipati-deliberativi
 - Fase 1-L'impostazione
 - Fase 2-La preparazione
 - Fase 3-La gestione della consultazione e progettazione partecipata
 - Fase 4-La decisione
 - Fase 5-La realizzazione
 - Fase 6-La valutazione
 - Fase 7-La rendicontazione



Parte II. La partecipazione nelle politiche di settore della Regione Emilia-Romagna e degli enti locali regionali

- 6 | p.77** Le politiche della Regione Emilia-Romagna per la partecipazione
- 7 | p.81** La governance e la partecipazione negli strumenti urbanistici
- 7.1 | p.81 Contesto
7.2 | p.83 Piano Strutturale Comunale (PSC)
- 8 | p.87** La governance e la partecipazione nella pianificazione strategica e programmazione territoriale
- 8.1 | p.87 Piani Strategici (PTR, PTPR, PTCP)
8.2 | p.90 Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA)
8.3 | p.92 Valutazione Ambientale Strategica (VAS)
- 9 | p.95** La governance e la partecipazione nei Piani di Sviluppo locale
- 9.1 | p.95 Programma di Sviluppo Rurale, Programmi Rurali Integrati Provinciali
9.2 | p.97 Programmi e finanziamenti comunitari
- 10 | p.99** La governance e la partecipazione nei Piani di settore
- 10.1 | p.99 Piano Energetico Regionale
10.2 | p.101 Piano di Tutela delle Acque
10.3 | p.103 Piano Regionale Attività Estrattive
10.4 | p.104 Piano dei Rifiuti
10.5 | p.105 Programma regionale di Azione Ambientale
10.6 | p.106 Piano del Traffico-Mobilità (PRIT)
10.7 | p.108 Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali
10.8 | p.110 Piani per la salute (PPS)
- 11 | p.113** La governance e la partecipazione con strumenti volontari
- 11.1 | p.113 Agenda 21 Locale
11.2 | p.115 Bilancio Partecipativo
11.3 | p.117 Forum Giovani
11.4 | p.119 Urbanistica partecipata

Parte III. Le tecniche di facilitazione di supporto

Introduzione | p.123

Strumenti normativi | p.123

Strumenti volontari | p.124

Sintesi e note | p.124

12 | p.127 Strumenti di partecipazione volontari con tecniche non codificate

- 12.1 | p.127 Forum settoriali e multistakeholder
- 12.2 | p.129 Gruppi di lavoro/workshop/laboratori tematici
- 12.3 | p.131 Brainstorming
- 12.4 | p.133 Focus Group
- 12.5 | p.135 Simulazioni e giochi di ruolo
- 12.6 | p.137 Visite sul campo
- 12.7 | p.139 Analisi SWOT partecipata

13 | p.143 Strumenti di partecipazione volontari con tecniche codificate

- 13.1 | p.143 Open Space Technology
- 13.2 | p.145 European Awareness Scenario Workshop-EASW
- 13.3 | p.148 Electronic Town Meeting
- 13.4 | p.151 Planning for Real
- 13.5 | p.153 Giuria di Cittadini (Citizens Jury)
- 13.6 | p.155 GOPP (Logical Framework)
- 13.7 | p.157 The World Café
- 13.8 | p.159 Bar Camp

14 | p.163 Partecipazione e nuove tecnologie telematiche

- 14.1 | p.163 E-Government
- 14.2 | p.165 E-Democracy

15 | p.173 Glossario

16 | p.183 Bibliografia di riferimento

17 | p.185 Sitografia

18 | p.187 Linee di indirizzo sui processi di partecipazione nella Regione Emilia-Romagna





**Paolo
Tamburini**
Responsabile
del Servizio
Comunicazione,
Educazione
alla sostenibilità
Regione
Emilia-Romagna

Sostenere la partecipazione

I cambiamenti sociali e ambientali, economici e tecnologici che accompagnano la nostra epoca sollecitano altrettanti mutamenti nelle categorie, organizzazioni, procedure alla base delle nostre società e sistemi politici. È auspicabile che siano orientati e agiti piuttosto che subiti.

Oggi nel nostro paese si registra una generale crisi degli strumenti democratici e dei soggetti che vi prendono parte, ed emerge anche una tendenza che non punta a governare la complessità sociale, economica e istituzionale con strumenti più fini ma a tagliare corto, a dare maggiore voce non ai cittadini ma a chi li governa.

Se oggi si parla sempre più spesso di partecipazione è 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.

Negli ultimi dieci anni si sono sviluppati alcuni buoni esempi: dalle Agende 21 locali ai piani della salute, dall'urbanistica al bilancio partecipativo, dai Consigli comunali dei ragazzi all'e-democracy; ancora insufficienti e sporadici per dare il senso di un nuovo rapporto cittadini-amministrazioni. Siamo ancora lontani dal praticare effettive forme partecipative e anche sul significato del termine stesso "partecipazione" non c'è condivisione.

Andrebbero evitati 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. Situazioni che si verificano quando non è chiaro l'intento iniziale e la promessa di partecipazione, non sono coerenti e conseguenti le scelte e gli strumenti che si adottano. Occorre dunque, consapevoli delle difficoltà di contesto, ripartire dalle esperienze concrete di coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni pubbliche che hanno comunque già un storia nei nostri territori. Sono quelle portate avanti da enti locali, associazioni e vari portatori di interesse, positivamente e con modalità che hanno tenuto conto anche degli errori e degli insuccessi e, pertanto, possono realmente concorrere ad affermare nuove forme di partecipazione e fornire alle pubbliche amministrazioni e ai loro cittadi-



ni maggiori capacità di analisi, progettazione, decisione e realizzazione delle politiche pubbliche.

Consolidare e standardizzare maggiormente i processi e gli strumenti partecipativi, 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, 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 della PA nell'applicare in modo serio e rigoroso e verificabile metodi e strumenti partecipativi. E ancora, lo si è già detto ma è meglio ribadirlo: evitare fenomeni di dispersione, duplicazione e sovrapposizione di esperienze, l'eterno vizio di ricominciare sempre le cose da capo non facendo tesoro delle cognizioni ed esperienze anche se recenti.

Il presente volume nasce nel quadro delle iniziative a supporto dei processi e strumenti partecipativi che le strutture regionali hanno attivato in questi anni, iniziative che ora trovano nelle Linee di Indirizzo sulla partecipazione (si veda l'appendice al presente volume), sulle quali la Regione ha avviato un confronto con il sistema delle autonomie locali e le associazioni dei cittadini, un punto di riferimento che fissa obiettivi e modalità organizzative a cui tendere.

Senza pretese di esaustività e perfezione si propone come un catalogo e una guida ai metodi e agli strumenti che meglio si prestano per determinati oggetti e percorsi decisionali (programmazione regionale, locale, servizi, ecc.) in modo da essere di ausilio e riferimento per amministratori, tecnici, associazioni di cittadini per gestire meglio i processi partecipativi che li coinvolgono o decidono di attivare.

Obiettivi della guida

La presente Guida ha uno scopo principalmente pratico. Non affronta disquisizioni teoriche e non analizza le esperienze fin qui condotte.

Gli obiettivi che persegue la guida sono i seguenti:

fornire indicazioni e suggerimenti operativi agli amministratori e funzionari pubblici regionali e degli enti locali dell'Emilia-Romagna impegnati nella gestione di politiche, piani, programmi, strumenti che possano prevedere un maggiore coinvolgimento e inclusione di cittadini e diversi stakeholder per stimolare parallelamente responsabilità differenziate ma condivise, e che mirino a raggiungere obiettivi orientati a una maggiore sostenibilità trasversale, economica, sociale e ambientale;

una buona preparazione di un processo-percorso di partecipazione, con tempi e risorse adeguate, e la sua integrazione nelle politiche dell'ente pubblico, sono elementi fondamentali per sviluppare le attività in modo produttivo e per conseguire risultati efficaci. La partecipazione, così come viene proposta in questa Guida, non è, infatti, semplicemente una questione di procedure, ma un particolare approccio al "governare meglio la cosa pubblica, i beni comuni", in cui il coinvolgimento dei diversi attori non è il fine, ma uno strumento per giungere a decisioni migliori e maggiormente condivise, con risultati attesi di cambiamento per tutti;

rappresentare uno strumento di supporto all'applicazione delle Linee di indirizzo sui processi di partecipazione elaborate dalla Regione Emilia-Romagna, nate con l'obiettivo di sviluppare una nuova cultura amministrativa della partecipazione, da condividere in particolare con gli enti locali, o di supporto operativo a una eventuale legge regionale per la promozione della partecipazione. Le linee di indirizzo metodologico - nell'ambito delle quali la Regione assume una funzione di orientamento al fine di garantire l'autonomia locale - suggeriscono un approccio integrato e interdiscipli-

nare, pur nella consapevolezza che non esiste un unico modello partecipativo e di deliberazione pubblica;

contribuire ulteriormente al dibattito in corso nel panorama italiano, fornendo uno strumento informativo e formativo in un momento in cui sono maturate in modo significativo molte esperienze di nuova partecipazione intersettoriale, dove la “cassetta degli attrezzi” e l’offerta di momenti di partecipazione a disposizione per enti pubblici, stakeholder e cittadini è diventata molto consistente e in merito a cui, quindi, un “posizionamento istituzionale” è necessario;

dare un riscontro alle indicazioni e suggerimenti indicati in un “tour di ascolto partecipato” nelle nove province della regione durante il 2007 rispetto alle esperienze di partecipazione promosse dagli enti pubblici.

Le indicazioni fornite sono frutto di diversi anni di ricerca e di esperienze concrete nella progettazione e gestione di processi partecipati e deliberativi e possono, dunque, contribuire a rispondere, anche se in modo non esaustivo, a molte delle domande e dei dubbi con cui si confronta chi sperimenta concretamente la partecipazione, tra “teorie” e “pratiche” e tra attori molti diversi. Gli spunti e le piste di lavoro indicati sono da considerarsi come suggerimenti, suscettibili di modifiche e adattamenti in base alle particolari condizioni ed esigenze che caratterizzano ogni processo.





Destinatari

La Guida ha un intento informativo-formativo-strumentale. Pur fornendo molte indicazioni operative utili a chi gestisce e facilita i processi partecipati, non è, tuttavia, un manuale per cosiddetti “facilitatori” di percorsi e tecniche di partecipazione, quanto una raccolta possibilmente “ragionata” di indicazioni operative utili:

agli amministratori-decisori e funzionari pubblici per gestire i programmi di settore in base alle normative vigenti, dove è esplicita la richiesta di partecipazione, in varie fasi, di attori diversificati e cittadini;

agli amministratori-decisori e funzionari pubblici interessati a promuovere, volontariamente, nuovi spazi di discussione pubblica e di co-progettazione intersettoriale su questioni di interesse pubblico;

ad associazioni organizzate di settore o no-profit, o a singoli cittadini, tutti portatori di interessi organizzati e non, di settore e generali, interessati a promuovere, organizzare e coordinare attività di partecipazione in modo nuovo, per sviluppare conoscenze e competenze e migliorare il capitale sociale e istituzionale esistente.



Guida alla lettura

La Guida si articola in tre diversi macro parti-capitoli:

Parte I. Approfondimento sugli approcci alla partecipazione, ai potenziali vantaggi e condizioni di fondo, e indicazioni operative sul perché coinvolgere, quando, chi, come coinvolgere e come gestire le varie fasi di un processo di partecipazione strutturato.

Parte II. Descrizione dei principali piani e programmi della Regione Emilia-Romagna, con un focus rispetto agli spazi di partecipazione previsti dalla normativa vigente e alcuni suggerimenti sulle tecniche di partecipazione più indicate per arricchire e completare i processi decisionali.

Parte III. Descrizione delle tecniche più diffuse, codificate e non, da applicare nell'ambito di processi decisionali pubblici, in modo da favorire la partecipazione ed il coinvolgimento di tutti gli attori potenzialmente interessati alla questione affrontata.

In allegato alla Guida, viene accluso un cd-rom contenente un corso per gli operatori della partecipazione, materiali e documentazione di approfondimento utili all'impostazione e gestione di processi partecipati con un focus particolare dedicato alle nuove opportunità promosse dalla Regione in materia di e-government ed e-democracy.

Le indicazioni fornite si riferiscono a tutti i processi, promossi dalla Regione e dagli enti locali di vario livello, in cui è previsto il coinvolgimento di diversi portatori di interesse e cittadini su questioni di interesse pubblico.

Nella Guida sono inclusi e trattati:

i processi aperti a tutti i tipi di attori sociali, istituzionali, economici, in sintesi stakeholder, termine sempre più usato in documenti ufficiali da intendersi come portatori di interessi legittimi, sia di settore che generali, che singoli cittadini, in quanto portatori anch'essi di interessi diversificati, che possono beneficiare o condizionare

politiche o progetti;

i percorsi in cui la tematica e decisione discussa richiede una selezione dei partecipanti;

i percorsi di consultazione, di co-progettazione tematici e intersettoriali;

i percorsi dove la partecipazione può interessare tutte le fasi di un processo decisionale o solamente alcune fasi.

Nella sezione Glossario sono indicati i seguenti termini che verranno usati più spesso nei vari capitoli della Guida:

Government

Governance

Democrazia Partecipativa

Democrazia Deliberativa

Progettazione Partecipata

Partecipazione Strutturata

Processo partecipato

Stakeholder





PARTE I. GESTIRE LA PARTECIPAZIONE

11 Perché coinvolgere?

1.1 Contesto. Forme di partecipazione: criticità e opportunità in evoluzione

Il dibattito internazionale relativo alla partecipazione della società civile e dei cittadini nelle politiche pubbliche si è negli ultimi anni fortemente articolato. Pur non essendo certamente nuovo il tema della partecipazione, sono però nuove, le problematiche e i conflitti legati a decisioni pubbliche sul territorio e in vari settori: politiche urbanistiche, ambientali, del welfare e, in particolare, l'individuazione di siti per infrastrutture. In sintesi, tutte le politiche pubbliche per una maggiore sostenibilità ambientale, economica e sociale, indicate da organismi di governo internazionali, comunitari e locali e, sollecitate, da tanti settori della società civile.

Sono soprattutto nuovi, rispetto al passato, gli approcci alla partecipazione promossi in modo volontario da vari enti pubblici, o sollecitati da cittadini, tecnici e attori organizzati, o da apposite normative, nonché gli strumenti e le tecniche per gestire la partecipazione. Infine, sono nuovi anche i comportamenti e la vivacità di molti attori sociali, come singoli cittadini o organizzazioni portatrici di interessi organizzati di settore e generali.

Da alcuni anni, in diversi documenti pubblici e iniziative si usano sempre di più termini come processi partecipati, progettazione partecipata, creazione di consenso, consultazione, processi decisionali inclusivi, processi decisionali deliberativi, stakeholder engagement, partecipazione strutturata, partecipazione "dal basso", "cittadinanza attiva". Tutti termini che cambiano in base al contesto politico-istituzionale-tecnico-politico da cui derivano, a livello internazionale, nazionale e locale.

Si usano termini spesso simili per obiettivi e modalità sostanzialmente diverse, con il rischio di sovrapposizioni che possono creare confusione e ambiguità, oppure terminologie diverse spesso con sfumature di significato più nominali che sostanziali.

Il dibattito in corso e la letteratura sui nuovi approcci e concetti alla partecipazione sono tutt'altro che condivisi sia a livello accademico, che tra gli esperti sul campo (sono questi ultimi, di fatto, ad aver introdotto e utilizzato, dalla teoria alla pratica, i nuovi approcci e



strumenti alla partecipazione, almeno per ora, nel contesto italiano).

Nonostante le differenze, il forte dibattito che si è sviluppato a partire dagli anni '90, sia su scala internazionale che nazionale, ruota intorno ai limiti della “democrazia parlamentare e rappresentativa”, all’insufficienza di momenti di ascolto e inclusione al di là dei momenti elettorali, e quindi alla necessità di forme di democrazia “più inclusiva” ed “effettivamente più rappresentativa” nelle decisioni pubbliche da parte delle istituzioni.

Parte del dibattito degli ultimi dieci-quindici anni si focalizza sui concetti di “government” legati a forme tradizionali di decisioni pubbliche, anche in crisi come vedremo, verso forme di “governance”, con nuove relazioni e procedure decisionali, ruoli dei vari attori più articolati, coordinati, co-responsabili e in rete.

Più recentemente il dibattito si è orientato al confronto su concetti di “democrazia partecipativa” e “democrazia deliberativa”. Dietro l’approccio di democrazia partecipativa è evidenziata l’enfasi politica sul cambiamento dei rapporti tra istituzioni e cittadini e soprattutto sui modelli di sviluppo. La democrazia deliberativa in estrema sintesi si focalizza su nuove forme di discussione pubblica tra soggetti con interessi diversi, basate sul confronto di diversi argomenti e posizione e su una loro maggiore inclusività, come elementi precedenti a una decisione pubblica.

Nell’ambito della deliberazione, si usano da anni ulteriori termini con un approccio più tecnico-operativo, come “partecipazione strutturata” intesa come insieme articolato e strutturato di fasi di lavoro di confronto e inclusione di vari soggetti, e con l’ausilio di varie tecniche e approcci, così come il termine di “progettazione partecipata”, inteso come insieme di fasi di lavoro che prevedono vari livelli di partecipazione: non solo informazione e consultazione ma soprattutto co-progettazione di soluzioni e creazione di partnership, lungo le varie fasi del ciclo di vita di un progetto, che portano alla fine non solo a decisioni di intervento condivise ma anche alla realizzazione di progetti di cambiamento a più livelli (processo, partecipanti, istituzioni, relazioni, innovazione).

Le distinzioni terminologiche, concettuali, metodologiche, non sempre condivise tra i “teorici”, i “legislatori”, i “tecnici” addetti ai lavori - sia dentro che fuori le istituzioni -, sono probabilmente destinate a rimanere questioni aperte fisiologiche, lasciando spazio a mode e “sofismi”.

Ma al di là delle singole terminologie e diversità di approcci, che sono ripresi nella guida in varie sezioni e a fine documento con un apposito glossario di riferimento, esiste attualmente una diffusa consapevolezza e condivisione tra vari attori istituzionali, economici e sociali, della necessità di andare oltre o di migliorare la partecipazione rappresentativa

tradizionale, con nuove modalità di informazione, ascolto, confronto e presa alla decisione 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.

E questa guida cerca di contribuire a questo ultimo fine.

1.2 Crisi degli attuali modelli di decisione e concertazione

Negli ultimi anni le politiche pubbliche in ambito economico, sociale, territoriale, ambientale a diversi livelli istituzionali mostrano numerosi limiti rispetto alla soluzione di problemi emergenti e di fronte a nuovi bisogni diversificati, provenienti da attori del mondo economico, istituzionale e dalla società civile.

Processi di delocalizzazione e internazionalizzazione in ambito economico hanno generato incertezze rispetto alle prospettive future di molte filiere produttive e rispetto all'opportunità di promuovere investimenti e ricerca, ponendo la necessità di rinnovare le modalità gestionali ed organizzative del sistema economico.

Sul fronte istituzionale, la gestione del territorio urbano diventa sempre più complessa nel trovare un equilibrio tra la domanda, da un lato, di nuove aree produttive, di infrastrutture viarie, di nuove aree di edificazione abitative e la richiesta, e, dall'altro lato, di vincoli all'uso di nuove aree del territorio e maggiore attenzione alla qualità dell'ambiente e all'uso delle risorse.

Dal punto di vista sociale, i modelli consolidati di welfare entrano in crisi di fronte alla necessità di fornire servizi a una popolazione anziana crescente e di rispondere ai bisogni della nuova immigrazione straniera, in forte aumento in funzione della domanda di manodopera da parte delle imprese locali.

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.

Inoltre, se la politica manca di efficacia nel dare una risposta al nuovo contesto, anche il tentativo di introdurre un approccio "tecnico" non fornisce gli strumenti utili a gestire una realtà così complessa e articolata.

Spesso nascono conflitti su dati e analisi tra gli stessi enti di controllo pubblici, tra enti pubblici e università, tra enti pubblici ed associazioni di categoria e no-profit. Le valutazio-



ni tecniche vengono fatte con standard diversi, a volte internazionali, a volte comunitari o nazionali. Spesso l'informazione esiste ma non viene comunicata; oppure la comunicazione non è appropriata rispetto ai diversi destinatari, troppo tecnica o troppo generica.

Ne conseguono elementi di delegittimazione delle istituzioni che minano anche le più radicate tradizioni di collaborazione tra amministratori e cittadini, i quali, pur continuando a impegnarsi nella vita sociale locale, acquisiscono una maggiore libertà rispetto ai partiti politici e operano in modo sempre più consistente nelle associazioni di volontariato del territorio.

Come già affermato, dalla società civile organizzata avanzano nuove istanze, nuovi soggetti si organizzano e desiderano incidere maggiormente sui processi decisionali. Comitati di cittadini auto-organizzati si pongono, sempre più spesso, in contrapposizione con le amministrazioni pubbliche rispetto a scelte e progetti di sviluppo locale, alla localizzazione di infrastrutture viarie, produttive, di gestione e smaltimento di risorse prime o secondarie, dando luogo a numerosi conflitti sul territorio.

Le organizzazioni no-profit e di volontariato si strutturano in modo più efficace e autonomo e riempiono "vuoti" istituzionali con forme di sussidiarietà e promozione di nuova progettualità per l'inclusione e lo sviluppo sociale, dove iniziano a diminuire quantitativamente e qualitativamente servizi sociali pubblici.

La telematica e internet consentono inoltre nuove relazioni virtuali in rete, tra imprese, tra associazioni, tra singoli cittadini, moltiplicando "le voci" e rafforzando il protagonismo di numerosi attori sociali, e soprattutto modificando le modalità, gli spazi-luoghi e i tempi della partecipazione classica.

Le assemblee pubbliche, modalità storica di incontro democratico, aperte a tutta la cittadinanza, tra amministratori e cittadini e associazioni, hanno effetti più negativi che positivi. Si rilevano varie situazioni ricorrenti:

la partecipazione minima di cittadini partecipanti, e quei pochi, spesso per "abitudine", oppure;

grande partecipazione, intesa come presenza, ma di estrema conflittualità.

Gli esiti sono simili: scarsa interazione, lunghe relazioni di poche persone, ascolto passivo dei partecipanti, poco confronto e dialogo, spesso estremizzazione delle posizioni, interventi molto disparati che spesso esulano dal tema in questione, con frustrazioni sia da parte dei singoli cittadini, che da parte di amministratori e tecnici coinvolti.

Da notare anche che il formato dell'assemblea pubblica in quanto tale non si presta fisio-

logicamente a facilitare l'interazione approfondita di piani/progetti per vari motivi:

logistica non adeguata che non aiuta l'ascolto, il contatto visivo e la vicinanza tra coloro che parlano e ascoltano;

la mancanza, spesso, di un'agenda precisa con obiettivi chiari di tempi precisi per relazioni e riscontri;

la mancanza di struttura organizzativa che non prevede momenti plenari e momenti più ristretti di approfondimento dove tutti i presenti possano davvero intervenire senza timori e condizionamenti, rispetto alla platea plenaria, che ha dinamiche particolari sui comportamenti più o meno consapevoli;

la mancanza di visualizzazione, anche sintetica, e in diretta, dei vari interventi in modo da avere una discussione trasparente, diversificata, completa e, non ultimo, pertinente.

In un contesto di cambiamenti e criticità di rapporti tra Pubblica amministrazione e società civile emergono diversi fenomeni che interagiscono e si auto-alimentano:

sul fronte istituzionale, la sindrome cosiddetta DAD (Decido-Annuncio-Difendo), che indica una modalità di consultazione "a valle" del ciclo di vita del processo decisionale, con la quale il decisore politico, alla luce della legittimazione ottenuta dal mandato, decide di elaborare e conseguire un progetto, concordandone gli aspetti strategici con tecnici e in tavoli di concertazione bilaterali, in particolare con quegli attori, dei quali si ritiene imprescindibile il coinvolgimento. Quando "l'impianto" del progetto e della decisione è complessivamente compiuto, si passa al suo Annuncio alla cittadinanza o ad altri attori non coinvolti in precedenza. Di fronte alle prevedibili reazioni ed obiezioni, l'ente si "chiude" in difesa portando argomentazioni giuridiche, o tecniche o di emergenza a sostegno della decisione presa, ritenendo che la difesa tecnica e razionale, supportata da dati scientifici, possa convincere una presunta emotività e non competenza dei partecipanti non esperti. In realtà, i comitati locali di cittadini hanno spesso al loro interno tecnici che mettono in difficoltà e smentiscono i tecnici istituzionali, portando i singoli cittadini non esperti a una delegittimazione complessiva delle istituzioni sia a livello politico, per la mancanza di scelte, sia a livello tecnico, per le troppe incertezze e pareri discordanti;

sul fronte della società civile, la nota sindrome NIMBY (Not in My Back Yard – Non nel mio giardino), che sintetizza un atteggiamento di rifiuto da parte di cittadini e associazioni organizzate o comitati locali auto-organizzati, rispetto a progetti previsti nel

territorio in cui vivono o operano;

sul fronte tecnico-amministrativo, è diffusa anche la modalità chiamata NIMO (Not In My Office - Non di pertinenza del mio ufficio-settore), intesa come 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 e di allungamento dei tempi. Come vedremo in seguito, nuovi approcci e nuovi strumenti, 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.

Perché coinvolgere?

La complessità dei problemi socio-economici e ambientali richiede risposte diversificate (tecniche, normative, economiche, sociali, culturali, gestionali)

Crisi della rappresentanza politica e delegata (democrazia rappresentativa)
Sfiducia nelle istituzioni rispetto ai processi decisionali

Domanda di un maggiore protagonismo e impegno individuale e desiderio di intervenire in prima persona per rispondere a vecchi e nuovi bisogni personali e sociali
Crescita di nuove forme di organizzazione del volontariato sociale, del no-profit e di iniziative di cittadinanza attiva sul territorio

Evidenza di limiti intrinseci dei processi decisionali tradizionali, che creano sempre maggiori conflitti sul territorio, spesso dovuti al non coinvolgimento dei diversi attori e delle comunità locali nelle fasi preparatorie (sindrome DAD)

Numerosi casi di conflitti scatenati da cittadini organizzati in comitati, in opposizione a scelte considerate una minaccia alla sicurezza e alla qualità della vita (sindrome NIMBY)

Scarsa collaborazione e coordinamento tra istituzioni e settori diversi e rinvio delle responsabilità (sindrome NIMO)

I costi sociali, economici, ambientali e istituzionali dei processi decisionali classici sono maggiori, complessivamente, rispetto a quelli dei processi decisionali inclusivi o partecipati

1.3 Effetti, cause e paradossi

La partecipazione inefficace o eccessivamente conflittuale porta a diversi effetti negativi trasversali. Di seguito si elencano i vari “costi” legati ai fenomeni DAD, NIMBY, NIMO e anche considerazioni derivanti su scala regionale dai risultati di un recente percorso di “ascolto partecipato” con un centinaio di stakeholder su scala regionale rispetto ai processi partecipati esistenti.

Criticità processi partecipati in Emilia-Romagna

In modo trasversale i vari stakeholder nelle nove Province evidenziano un eccesso di Tavoli di partecipazione (consultazione) proposti dagli enti pubblici su temi simili e con gli stessi attori

Manca spesso ai partecipanti, un quadro chiaro e organizzato nel capire quali e quanti tavoli sono già attivi su temi e obiettivi simili, quali collegamenti e risorse esistono tra di loro

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

L’effetto non voluto di questo eccesso di offerta di strumenti di partecipazione è quello di creare aspettative eccessive sulle ricadute e quindi frustrazioni e scarsa credibilità dei percorsi avviati. Si genera inoltre una estremizzazione dell’interesse particolare

Spesso i vari attori sul territorio, convocati ai tavoli tematici, hanno la sensazione che i progetti siano già stati decisi, che ci sia una scarsa disponibilità a modificare decisioni già prese in sede politica. Si avverte l’inutilità a intervenire ai tavoli decisionali percependo di essere stati invitati più per ascoltare che per proporre

C’è il rischio di una “liturgia” della consultazione solo formale se non sono recepite in parte le proposte che emergono dai partecipanti

Si parla di multi-settorialità dell’azione amministrativa, ma nella realtà quotidiana si lavora prevalentemente con tavoli settoriali e spesso con categorie non sempre rappresentative della diversità di interessi esistenti

In alcuni casi la consultazione è breve su temi delicati (es. Piano dell’Acqua) mentre su altri temi i percorsi sono spesso troppo articolati e lunghi (es. Piano Urbano Mobilità). A volte non si avviano le azioni di piani già approvati nei tempi previsti; per alcuni piani non si dà abbastanza tempo per elaborare le proprie osservazioni

I limiti sono l’abuso di momenti di partecipazione da parte degli enti pubblici, a volte come “moda”, o spesso come “via di fuga” quando non si sa come uscire dai problemi. Con la nascita di tanti comitati di cittadini si rischia di delegittimare le rappresentanze intermedie; non sempre la presenza significa una ricaduta, un recepimento delle proposte



L'eccesso di concertazione, se non organizzato con tempi e regole precise, può svilire la capacità di prendere scelte chiare su scelte urgenti e strategiche. Chi è stato eletto deve decidere assumendosi responsabilità dopo una ragionevole consultazione. Ulteriori problemi di lentezza nella presa alla decisione sono dovuti ai cambi di legislatura e ai nuovi assessori che portano a dovere ripartire con nuovi tavoli su temi trattati/discussi da anni

Spesso le riunioni di confronto/osservazioni vengono indette contemporaneamente e quindi resta poco tempo per informare internamente all'organizzazione, informare gli associati e successivamente fare osservazioni più preparate

Nelle varie consultazioni tematiche, gli enti locali non chiariscono le scelte sulle quali ci sarà disponibilità a modificare la decisione finale

Problemi di rappresentatività delle persone invitate, ovvero nell'essere rappresentati in modo appropriato in base alle competenze richieste ai tavoli di discussione e alla quantità di soggetti rappresentati

Anche le dinamiche DAD, NIMBY, NIMO, producono costi di carattere sociale, istituzionale, economico e ambientale, sia all'interno delle istituzioni che sul territorio:

inefficacia delle politiche pubbliche, per il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti

inefficienza di un progetto, dunque la sua incapacità di raggiungere gli obiettivi definiti al minor costo possibile per le risorse pubbliche

perdita di finanziamenti

allocazione di nuove risorse economiche per riprogettazioni e studi tecnici o nuovi tavoli di confronto

dirottamento di risorse pubbliche preziose per gestire procedure legali di ricorsi e contro-ricorsi tra comitati, privati ed enti pubblici

costi sociali, difficilmente monetizzabili ma tangibili, legati alla frustrazione e allo scoramento degli attori coinvolti, alla sfiducia nei confronti dell'amministrazione, alla perdita di senso di appartenenza come grado di identificazione con il progetto e la realtà locale

iniqua distribuzione dei costi e benefici tra gli attori rispetto ad una decisione ed insostenibilità socio-economica per gli impatti di medio-lungo periodo sul tessuto culturale e socio-economico locale

mancate opportunità di introdurre nuove metodologie di lavoro di gruppo che possono aggiornare e qualificare ulteriormente il personale amministrativo in termini di saperi e competenze (Capacity Building) a vari livelli, stimolando e gratificando professionalmente i dipendenti, sviluppando competenze progettuali e, di conseguenza, prevenendo conflitti costosi

In sostanza, emergono diversi paradossi. Se da un lato aumenta la domanda di partecipazione proveniente da vari attori e cittadini per essere maggiormente ascoltati e inclusi nelle decisioni, dall'altro si rileva che la quantità di strumenti di partecipazione e consultazione pubblica offerta, già previsti dalle normative, supera la domanda vista la numerosità, oltre una decina, usati dalla gran parte di enti pubblici, alcuni noti, altri meno, ma spesso poco pubblicizzati e conosciuti:

Strumenti tecnici di Valutazione ambientale: VIA, VAS

Strumenti di Riqualificazione urbana: accordi di programma, contratti di quartiere, programmazione negoziata

Area vasta di sviluppo locale, PTCP, patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma

Politiche sociali: Piani sociali di zona, Patti per la salute, consigli comunali dei ragazzi, consulte tematiche Patti per la salute

Consultazione popolare, consulte di settore delle forme associative, iniziative popolari: istanze e petizioni, istruttoria pubblica, proposte di iniziativa popolare, referendum consultivi.

La questione è quindi non tanto sul quanto, ma sul come, quando e quali ricadute avvengono dalle esperienze di partecipazione. Dalle indicazioni emerse dai focus group di ascolto nelle nove province rispetto agli ambiti e ai livelli di partecipazione era emerso quanto segue:

La quasi totalità degli stakeholder partecipanti ai nove focus group provinciali dichiara di essere invitata e coinvolta come organizzazione a un'ampia gamma di momenti di partecipazione su numerosi ambiti tematici riguardanti tutte le politiche pubbliche di tipo normativo di settore: Piani di settore (Energia, Trasporti, Acque, Aria, Turismo, Attività estrattive, Agricoltura, Paesaggio, Biodiversità), Pianificazione territoriale di area vasta (PTCP), Urbanistica locale (PSC), Politiche sociali (Piani per la salute, Piani sociali di zona), Patti per lo sviluppo locale, Conferenze di servizio, per quanto concerne gli enti pubblici

Molti attori sono coinvolti anche in percorsi di partecipazione e Piani di azione di tipo volontario (non previsto dalle normative), come Agenda 21 Locale, Bilanci sociali, Sistemi di gestione ambientale territoriale; i percorsi di Agenda 21 Locale risultano essere gli strumenti di governance volontaria più diffusi per una partecipazione intersettoriale

Per quanto concerne i livelli di partecipazione, la maggioranza è in generale invitata prevalentemente a livello di informazione, consultazione per fornire commenti e osservazioni a progetti e piani previsti in attuazione di procedure e normative provinciali e regionali. In alcuni casi, in base al tema, anche a livello di co-progettazione o progettazione partecipata, ma più nel settore delle politiche sociali, dell'istruzione o in alcuni processi volontari o di urbanistica partecipata

Per quanto riguarda il “quando” della partecipazione dei vari attori/settori, ossia le varie fasi tipiche di un progetto-processo decisionale (vedi tabella in capitolo “Come gestire”), la maggioranza degli stakeholder dichiara di essere coinvolta-invitata a partecipare principalmente in fase finale di definizione di piani e progetti, ma può variare in base agli ambiti tematici, a livello di singoli stakeholder e anche in funzione delle sedi operative, dove la partecipazione avviene per diverse fasi del ciclo. Per le politiche sociali, istruzione, la partecipazione avviene anche a livello di gestione ex-novo di piani e progetti. Raramente la partecipazione viene richiesta nelle fasi di valutazione-monitoraggio di politiche e progetti. In alcuni casi di strumenti di partecipazione su piani volontari gli inviti alla partecipazione sono fatti nelle varie fasi di lavoro, dall'analisi iniziale alla progettazione, all'attuazione al monitoraggio (es. Agende 21Locali, progetti di educazione ambientale)

In base al livello di partecipazione istituzionale (regionale, provinciale, comunale, intercomunale), alcuni soggetti sono proponenti su scala periferica mentre sono soggetti partecipanti in processi di consultazione strategica (es. Comuni, Enti para-pubblici, Aziende trasporto locali, Enti di controllo)

I Tavoli istituzionali e volontari in cui è meno richiesta la partecipazione sono quelli a livello regionale e riguardano le strategie per i Piani di settore

Le fasi dove avviene la partecipazione promossa dai Comuni sono a tre livelli:
 informazione durante o ex-post dei progetti promossi
 coinvolgimento su iniziative dirette
 coinvolgimento su iniziative di “terzi” che il Comune autorizza

I Comitati di cittadini si “auto-coinvolgono” in vari tavoli dove proporre i propri progetti

Tra le varie cause degli effetti sopra citati e in base alle testimonianze raccolte si possono elencare:

La scarsa collaborazione e coordinamento tra enti di governo di vario livello istituzionale

Modelli organizzativi “verticali” che ostacolano azioni e progetti intersettoriali e integrati

Scarsa abitudine ad approcci basati sul ciclo di vita dei progetti

Perplessità e scetticismo da parte di molti “tecnici” verso i processi decisionali partecipati in genere per timori di “perdite di tempo”, di delegittimazione di ruoli, di timori che i processi possano “sfuggire” di mano

Attenzione delle istituzioni su risultati tangibili piuttosto che sul processo e sul modo in cui si raggiunge questo risultato

Diverso accesso alle informazioni

Di converso, tra le cause anche un atteggiamento poco costruttivo e propositivo da parte degli stessi partecipanti coinvolti, anche quando ci sono le condizioni favorevoli per recepire istanze e idee nelle decisioni finali

1.4 Processi partecipativi nelle politiche pubbliche di settore e intersettoriali

A partire dagli anni '90 in poi, diversi documenti strategici sulle politiche di sviluppo sostenibile dell'ONU (es. Agenda 21, Millenium Goals, Global Compact) e dell'Unione europea (es. Convenzione di Åarhus, Libro Bianco Governance, Agenda di Lisbona, Pacchetto 20-20 sull'Energia, Libro Verde su Responsabilità Sociale d'Impresa), hanno sottolineato il ruolo chiave della partecipazione e il contributo dei vari portatori di interesse per fare fronte alla complessità di interazioni tra dimensione economica, sociale, ambientale su scala globale e locale e alla coesistenza di diversi piani di intervento, normativo, tecnologico, socio-culturale.

Il Libro Bianco sulla Governance dell'UE, promosso nell'ambito del processo di riforma per l'allargamento ai nuovi paesi membri, definisce la governance come l'insieme di regole, processi e comportamenti che riguardano l'esercizio del potere a livello europeo - in particolare, l'apertura, la partecipazione, la rendicontazione, l'efficacia e la coerenza.

La governance introduce nuovi approcci:

la sussidiarietà (intesa come declinazione delle decisioni a più livelli e tra vari attori con una loro maggiore inclusione);

il coinvolgimento e la consultazione costante degli stakeholder lungo le varie fasi dei processi decisionali, e fin dalle fasi iniziali;

i progetti in partnership;

la rendicontazione a vari livelli (accountability).

una maggiore accessibilità alle informazioni pubbliche.

Se applicato in modo sostanziale, questo approccio rappresenta un profondo cambiamento socio-culturale rispetto a modelli consolidati di government tipici della democrazia rappresentativa, basata sulla delega alla decisione tra elettore ed eletto, e che vede come principale momento la scadenza delle elezioni politiche o amministrative su scala locale o momenti circoscritti di assemblee pubbliche informative su specifiche scelte.

La sfida non è più soltanto quella di prevedere momenti di consultazione periodica da parte degli enti di governo, ma di elaborare nuove modalità, rispetto al prendere decisioni pubbliche, alla circolazione delle informazioni, alla gamma degli attori coinvolti, alla loro rappresentatività, alle varie fasi dei processi decisionali, ai vari strumenti operativi di supporto.

Attivare un processo decisionale partecipato per le istituzioni locali significa, innanzitutto, apprendere nuove modalità di confronto con i cittadini e interagire con nuovi e diversi soggetti all'insegna della cooperazione e di una maggiore inclusione sociale intersettoriale.

La transizione e la convivenza tra vecchi modelli di government e nuovi modelli di governance maggiormente inclusivi possono offrire importanti opportunità di sviluppo del capitale sociale e di innovazione qualitativa della democrazia nelle comunità locali.

Altro documento chiave dell'Unione europea - relativo, in modo specifico, alle questioni ambientali - è la convenzione di Åarhus, in vigore dal 2001, che promuove un maggiore coinvolgimento e una più forte sensibilizzazione dei cittadini nei confronti dei problemi di tipo ambientale, ritenendo che questo possa condurre a un miglioramento della protezione dell'ambiente.

La convenzione intende contribuire a salvaguardare il diritto di ogni individuo, delle generazioni attuali e di quelle future, di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere, intervenendo in tre settori:

assicurare l'accesso del pubblico alle informazioni sull'ambiente detenute dalle autorità pubbliche;

favorire la partecipazione dei cittadini alle attività decisionali aventi effetti sull'ambiente;

estendere le condizioni per l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Operativamente, le indicazioni di questi documenti si sono tradotte in nuove metodologie e tecniche di partecipazione, che consentono di affrontare decisioni pubbliche in modo più coinvolgente, efficace e rappresentativo, in alcuni casi anche grazie al supporto di nuovi strumenti di comunicazione interattivi e delle nuove tecnologie digitali (e-governance, e-democracy). Anche a livello locale sono stati predisposti nuovi strumenti, alcuni conformi alla normativa, altri di carattere volontario, attraverso i quali gli enti consentono un accesso più trasparente alle informazioni pubbliche, per consultare maggiormente cittadini e varie organizzazioni della società civile.

1.5 Perché una nuova partecipazione conviene rispetto ai processi decisionali correnti? I vantaggi

Nonostante la necessità di coinvolgere e di fare partecipare in modo maggiormente rappresentativo i vari settori della società civile sia, ormai, trasversalmente condivisa, sono, tuttavia, diffuse le perplessità di fronte a modelli decisionali cosiddetti partecipati, per vari motivi e cause elencati precedentemente.

Situazione determinata anche dal fatto che, in diverse occasioni, sono state alimentate aspettative alte rispetto alle dichiarazioni di principio, senza che, poi, vi fossero concrete conseguenze operative.

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.

È opportuno interrogarsi sui limiti e sulle opportunità emerse nel corso di esperienze di partecipazione realizzate, per evitare di vanificare le numerose opportunità di cambiamento offerte da nuovi approcci alle decisioni in contesti complessi.

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

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

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)

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

Piano professionale

Introduce strumenti e modalità di aggiornamento professionale sull'organizzazione del lavoro

Qualifica competenze e risorse umane interne

Offre occasioni di creazione di lavoro per le nuove generazioni per l'animazione di percorsi partecipati

1.6 Gli svantaggi e conflitti ricorrenti nei processi decisionali sul territorio

Alcuni aspetti negativi sono trasversali a tutti i tipi di processi partecipati e sono legati alle caratteristiche stesse di tali percorsi e al fatto che si tratta di modalità decisionali, relazionali, organizzative nuove, che richiedono un cambiamento sul piano sociale e culturale, necessariamente lento e graduale:

tempi medio-lunghi di impostazione, gestione

tempi tecnici-istituzionali medio-lunghi per la realizzazione dei progetti selezionati
problemi di comunicazione dovuti a percezioni e linguaggi diversi tra l'ente e i cittadini e attori coinvolti

scarsa fiducia e legittimazione tra gli attori coinvolti e rispetto a chi promuove la partecipazione

scarsa disponibilità al dialogo e alla negoziazione quando le posizioni sono estremizzate

manca di abitudine al lavoro di gruppo da parte degli attori

scarsa esperienza e abitudine ai progetti partecipati, ai lavori di gruppo e in gruppo

resistenze al cambiamento rispetto a posizioni, modalità di lavoro, processi decisionali consolidati nel tempo sia all'interno della Pubblica Amministrazione che nella società civile

Vi sono poi altri fattori che, di volta in volta, possono presentarsi, ostacolando il processo partecipato e vanificando molte delle opportunità che la partecipazione potenzialmente offre.

Un'adeguata organizzazione e adeguate risorse possono, tuttavia, ovviare a diversi di questi ostacoli:

eventuali conflitti progressi o in corso ed esperienze precedenti di partecipazione negative;

possibile scarto tra i risultati attesi della partecipazione e le ricadute operative;

risorse economiche insufficienti per realizzare tutti i progetti elaborati dai processi partecipati;

manca di risorse umane ed economiche adeguate per l'intero processo;



mancanza di competenze professionali ed esperienza per gestire i processi di partecipazione;

eccessivo tecnicismo o, al contrario, improvvisazione;

estremo pragmatismo (pre-giudiziali tecniche o economiche del genere “non si può far” spesso a priori, da parte di funzionari pubblici) o eccessive aspettative (elenco di obiettivi e richieste generiche, o aspettative di “tutto e subito” da parte di cittadini);

scarsa consapevolezza delle proprie risorse, degli strumenti e delle opportunità di cambiamento a disposizione dei partecipanti;

scarsa consapevolezza/stimoli sui risultati-vantaggi del processo partecipativo (conoscenza, apprendimento, scambio, empatia, gratificazione e valorizzazione dei propri progetti/ruolo/organizzazione, risposta a bisogni, cittadinanza attiva).

2 | Quando coinvolgere?

2.1 Le diverse fasi dei processi decisionali

Parlare, in generale, di partecipazione può generare confusione e false aspettative rispetto ad attività, ruoli e risultati che si vogliono ottenere. La partecipazione, infatti, 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 livello di partecipazione previsto, poi, dovrebbe essere comunicato ai partecipanti in modo trasparente, fin dalla fase di promozione, affinché essi siano informati e consapevoli sulle opportunità del processo a cui sono invitati, possano valutare in quale misura il proprio contributo potrà incidere sulle decisioni finali, quale ruolo, limiti e opportunità sono offerti e in gioco e quali responsabilità e apporti sono richiesti rispetto alla definizione e attuazione delle decisioni.

La tabella seguente illustra i diversi livelli di partecipazione e relativi obiettivi, ormai condivisi, seppur con alcune sfumature, a livello internazionale.

Tabella 2.1.1 | Fasi di un processo partecipativo

Livelli di partecipazione	Analisi problemi	Ideazione soluzioni	Elaborazione progetti	Realizzazione e gestione progetti
Informazione				
Consultazione				
Progettazione partecipata				
Empowerment				



2.2 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:

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. Non si tratta, dunque, di deliberazione;

consultazione, gli attori sono ascoltati e hanno l'opportunità di influenzare le decisioni, tramite le informazioni e le opinioni che forniscono;

progettazione partecipata, l'analisi dei problemi e l'elaborazione di soluzioni sono definiti congiuntamente dai vari attori e dall'ente pubblico che promuove il processo/progetto. Le decisioni per la loro realizzazione sono di tipo multisettoriale 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.

Come è emerso da vari momenti di analisi e ascolto con vari attori su scala regionale, risulta che in generale il livello di partecipazione è prevalentemente di consultazione e in fase di pre-avvio di interventi o Piani di settore da approvare, sebbene siano in aumento esperienze di partecipazione che prevedono anche livelli di co-progettazione e fin dalle fasi iniziali (es. di urbanistica partecipata, esperienze di A21 strutturata, piani di sviluppo locale).

Nelle tabelle seguenti sono descritti nel dettaglio per i vari livelli di partecipazione, gli obiettivi, le singole caratteristiche, opportunità e criticità.

Tabella 2.2.1 | Livelli di partecipazione

Livelli di partecipazione	Informazione	Consultazione	Collaborazione Progettazione partecipata	Empowerment
Obiettivi	Fornire al pubblico / destinatari informazioni oggettive per assicurare nell'analisi dei problemi, alternative, opportunità e soluzioni	Ottenere una risposta (feedback) dal pubblico /destinatari sull'analisi, alternative e decisioni	Collaborare con vari attori in ogni aspetto della decisione, dall'analisi dei problemi, soluzioni, alternative, progetti, modalità di realizzazione	Favorire potere diffuso inteso come capacità di progettare e gestire decisioni e progetti

Tabella 2.2.2 | Livelli di partecipazione

Livello di partecipazione	Elementi descrittivi	Quando è opportuno	Quando non è opportuno
Informazione	<p>Le informazioni verranno giudicate non solo in base al contenuto ma anche in virtù dell'opinione che si ha dell'Amministrazione</p> <p>La comunicazione viene giudicata in base alle risposte che l'ascoltatore ottiene</p>	<p>Non ci sono grandi spazi di azione, ad esempio per motivi di conformità alle norme</p> <p>L'azione intrapresa non ha evidenti ricadute sugli altri attori</p> <p>All'inizio del processo come premessa per ulteriori iniziative</p>	<p>Si utilizza come unico mezzo per raggiungere gli obiettivi di un piano o di un progetto</p> <p>Esistono alternative decisionali e attori legittimamente interessati a esplorarle</p>
Consultazione	<p>Si dà alla comunità una ristretta possibilità di scelta e un ruolo marginale nella decisione</p> <p>Si offrono alcune alternative, si raccolgono osservazioni per prenderle realmente in considerazione, si lascia uno spazio alla negoziazione</p> <p>Non c'è coinvolgimento nella fase attuativa</p>	<p>Si desidera migliorare un servizio/progetto/piano</p> <p>Si ha una chiara visione e un quadro preciso per la realizzazione del progetto e appare esservi un limitato numero di alternative</p> <p>Le alternative sono espresse in termini di effetti sulla comunità</p>	<p>Non si ha intenzione di tenere conto delle osservazioni proposte dalla comunità</p> <p>Si utilizza come unico mezzo per realizzare obiettivi di sviluppo locale</p> <p>Non si ha una visione chiara del problema</p>
Coinvolgimento attivo. Progettazione partecipata	<p>Significa progettare e agire "insieme", a partire dalla condivisione di una visione e degli obiettivi di un progetto/piano</p> <p>Occorre un rapporto di fiducia tra i vari attori e la sensazione di poter influire</p> <p>L'orizzonte temporale del processo è ampio</p> <p>I processi sono molto strutturati e le tecniche più complesse</p>	<p>L'Amministrazione è in grado di gestire le osservazioni ed è disposta ad usarle per scegliere e modificare le alternative</p> <p>Si ha a disposizione molto tempo</p> <p>Non si ha la possibilità di ottenere risultati senza una forma di coinvolgimento</p> <p>C'è un forte sostegno politico</p> <p>I vari attori beneficiano dell'azione comune (gioco a somma positiva)</p>	<p>Non si hanno le risorse o le competenze per intraprendere il percorso</p> <p>Un attore detiene la maggior parte del potere e delle risorse e intende prevalere</p> <p>L'impegno alla partecipazione è superficiale</p> <p>La comunità manifesta l'intenzione di intervenire nella decisione, ma non un interesse a impegnarsi nell'azione per un lungo periodo</p>
Responsabilizzazione e capacità nella gestione del Piano/Progetto (empowerment)	<p>È il livello più alto di partecipazione diretta (da non confondere con potere decisionale amministrativo)</p> <p>Si può prevedere la possibilità della creazione di partnership per gestire risorse e avviare progetti e iniziative</p> <p>Il processo è gestito nei tempi e nelle modalità scelte dai partecipanti; si prevedono azioni di monitoraggio</p>	<p>Esiste un impegno a trasferire potere/responsabilità (ai singoli o ai gruppi appartenenti alla comunità)</p> <p>Ci sono gruppi interessati ad avviare e gestire iniziative</p>	<p>Le iniziative locali sono considerate positive in astratto e sono calate con un approccio di tipo top down</p> <p>Non c'è disponibilità a intraprendere azioni formative e a fornire sostegno</p> <p>Non ci sono risorse disponibili a lungo termine</p> <p>L'orizzonte temporale è corto</p>

2.3 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.

Necessità e desiderio di cambiamenti rispetto a situazioni problematiche esistenti. Quando sono maggiori gli svantaggi esistenti di una situazione conosciuta rispetto ai possibili vantaggi di una situazione nuova, seppure non conosciuta perfettamente.

Necessità di richiedere contributi esterni all'Ente. I contributi di diversi portatori di interesse possono dare valore aggiunto agli esiti del processo decisionale.

Condivisione delle regole di lavoro. È essenziale che vengano definite e consolidate delle "regole" per garantire un processo di partecipazione valido per tutti.

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.

Chiarezza, onestà, credibilità. La convinzione di poter conseguire l'obiettivo deve divenire un chiaro messaggio per coloro che sono coinvolti nel processo; questo può essere assicurato solo se tutte le parti in causa si comportano lealmente e se il processo della costruzione del consenso si basa contemporaneamente sulle due modalità di ascolto e domanda attraverso l'esplorazione delle necessità, piuttosto che sulla difesa delle posizioni acquisite.

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. Devono essere accessibili, verificabili e aggiornate con linguaggio non burocratico e senza eccesso di gergo tecnico.

Scambio reciproco delle esperienze. Se l'informazione, i comportamenti ed i valori vengono alla luce e sono condivisi da tutti a ogni passaggio, nel processo ci sarà, inevitabilmente, un cambiamento graduale nelle percezioni (dei singoli), accompagnato dallo sviluppo delle conoscenze individuali e di gruppo. Ciò può aiutare a prevenire i conflitti e mettere ciascuno nelle condizioni di salire sul gradino successivo del processo.

L'identificazione di molteplici variabili. Sulla base delle proprie provenienze settoriali, esperienze e competenze, 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. Nel caso in cui gli obiettivi siano piccoli la "cerimonia di festeggiamento" della loro soluzione aiuta ad accrescere fiducia e rispetto reciproco, elementi basilari per costruire piattaforme in grado di raggiungere obiettivi più difficili.

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.

Responsabilità condivise dei risultati e del processo. Una volta che il processo è avviato, coloro che ne sono coinvolti non sono più attori passivi che aspettano il deus ex machina che gli risolva tutti i problemi. Ognuno deve assumere un ruolo attivo nella ricerca di soluzioni migliorative, prendere responsabilità per sostenere decisioni e sottoporre a verifica puntuale i miglioramenti raggiunti.

Impegno politico (Amministratori). Deve essere fondamentale l'impegno dell'ente pubblico 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 inter-settoriale 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; di motivazione al cambiamento, alla reciproca legittimazione tra gli attori, alla disponibilità ad assumersi responsabilità dirette e a negoziare con posizioni diverse.

Organizzazione. Tutti i principi e regole del mondo possono essere completamente ribaltati per motivi puramente organizzativi o operativi: la scelta infelice del luogo di ritrovo; pochi inviti e mancate spiegazioni pregresse; date individuate senza tenere conto di sovrapposizioni di eventi e degli impegni dei partecipanti; mancanza di materiali di lavoro, d'informazione o di generi di conforto; ausili didattici/informatici fuori uso; scarsa puntualità, mancanza di chiarezza e di diffusione delle notizie.

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; come detto precedentemente, devono essere accessibili, verificabili e aggiornate.

Risorse. Per la realizzazione di un percorso di partecipazione sono ovviamente necessarie adeguate risorse umane e finanziarie.

Le regole di lavoro

Accettazione delle diverse percezioni e motivazioni dei partecipanti rispetto al processo partecipato

Approccio costruttivo sui contenuti

Accettazione delle modalità di lavoro proposte dal facilitatore e loro condivisione

Legittimazione reciproca tra i diversi attori partecipanti, tra i partecipanti e il facilitatore, tra i partecipanti e l'organizzazione promotrice del processo partecipato

Diversità di punti di vista come arricchimento e non come conflitto

Orientamento al risultato/obiettivi

Disponibilità al confronto e alla negoziazione

Concisione, rilevanza negli interventi

Pazienza e rispetto delle diversità/confronto sui contenuti

Tutti i partecipanti sono "esperti" di qualcosa e tutti hanno qualcosa da apprendere

Comunicazione e trasparenza fra promotori e partecipanti sulle opportunità e le criticità del processo

Rilevanza locale (partire dall'esistente, dal contesto e dai problemi locali)

Rispetto degli orari e delle fasi del programma di lavoro previsti

Continuità dell'impegno nei vari incontri

Equilibrio tra eccesso di scetticismo e ottimismo

Accettazione dei tempi della partecipazione, ossia equilibrio fra il "tutto subito" e "vedremo con calma, forse, ecc."

Disponibilità al cambiamento e all'innovazione insieme agli altri attori e all'interno della propria organizzazione

Flessibilità sui metodi di lavoro e sui tempi

Clima accogliente (entusiasmo, disponibilità alla partnership)

Risorse umane, logistiche ed economiche appropriate





3 | Chi coinvolgere?

3.1 Gli stakeholder e i cittadini. Questioni aperte

L'efficacia di un progetto partecipato dipende da molti fattori e condizioni, dal livello di partecipazione dei vari attori, l'intersettorialità degli apporti, la struttura, le varie fasi, i metodi, i tempi, e soprattutto la rappresentatività, che costituiscono elementi cruciali nel momento in cui si ricercano soluzioni per problemi complessi come quelli legati alla sostenibilità ambientale, sociale ed economica.

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 e 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, da singoli progetti di quartieri a progetti strategici di area vasta.

Di solito la domanda di partenza è "Chi chiamare?". In termini generali, per non sbagliarsi, si potrebbe pensare "tutti"; è tuttavia in pratica difficile materialmente, se non velleitario, riuscire a coinvolgere "tutti" in senso astratto, su ogni singola decisione di carattere pubblico.

Potenzialmente, possono essere coinvolti un'ampia gamma di attori e di categoria che rappresentano sia interessi di settore che generali. Nella gran parte delle politiche pubbliche e delle normative solitamente vengono usati in modo generico diversi termini quali "attori sociali", "soggetti" economici e sociali, "parti sociali ed economiche".

I documenti internazionali delle Nazioni Unite e dell'Unione europea da una decina di anni, e in particolare per le politiche di sostenibilità, usano il termine "stakeholder", spesso usato anche in italiano con il termine anglosassone. Con il termine Stake-Holder (trad. letteralmente "possessore di una parte, di un interesse, essere parte in causa" - in seguito stakeholder) 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 da parte di amministrazioni 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;
ma anche singoli cittadini, in quanto anch'essi rappresentano interessi diversi e possono condizionare o incidere su scelte pubbliche. In merito esiste un ampio dibattito. C'è chi considera gli stakeholder riduttivamente come soggetti "forti" in contrapposizione ai cittadini.

In questo documento il termine "stakeholder" si riferisce:

sia a gruppi organizzati che a singoli cittadini;

ad organizzazioni formalmente riconosciute e a gruppi informali;

a realtà normalmente coinvolte nell'ambito della tradizionale concertazione e a portatori di interesse riconosciuti solo di recente in relazione ai bisogni che l'attuale contesto socio-economico e ambientale ha fatto emergere;

le Nazioni Unite, ad esempio per quanto concerne la realizzazione di Piani di azione di Agenda 21, promossi ad inizio anni '90, prevedono il coinvolgimento-inclusione e il contributo di 8 macro-categorie di stakeholder (Major Groups Parte III - Agenda 21), oltre ai cittadini interessati, considerati come soggetti "trasversali" alle varie categorie di stakeholder.

Di seguito si indicano dunque una lunga lista di stakeholder:

- Autorità locali (Comuni, Province, Regioni)
- Enti pubblici (Enti parco, Comunità montane, Consorzi)
- Organizzazioni non governative (Ong), gruppi di volontariato
- Imprese
- Associazioni di categoria e di settore
- Scuole di ogni ordine e grado (insegnanti, studenti)
- Istituti di ricerca

Gruppi etnici
Gruppi studenteschi
Gruppi parrocchiali
Gruppi rappresentativi delle donne
Disoccupati
Gruppi giovanili
Associazioni sportive
Organizzazioni sindacali
Associazioni agricole
Ordini professionali
Associazioni della terza età e anziani
Associazioni di disabili
Media locali (Tv, radio e quotidiani locali)
Enti di controllo e prevenzione
Università
Agenzie di sviluppo
Forze di sicurezza
Vigili urbani

Dalla teoria alla pratica, al di là di chi si vuole effettivamente coinvolgere nei processi partecipati, avviene in generale un'auto-selezione da parte sia dei cittadini che delle associazioni di interesse settoriale o generale, per vari motivi:

viene chi è interessato semplicemente al tema trattato, al di là degli esiti (motivi valoriali, intellettuali) e al di là delle “giacchette” e “ruoli ufficiali” ricoperti;

chi vuole contribuire alla realizzazione di un progetto;

chi vuole difendere un interesse rispetto ad una scelta;

chi vuole contrastare un'ipotesi di scelta;

chi vi trova una convenienza personale o di gruppo;

chi per esserci comunque al di là degli esiti e dell'interesse in gioco.

Le potenziali criticità dell'auto-selezione possono essere diverse: partecipano persone solo impegnate e di una certa posizione politica, reti di amici, rappresentanti di partiti o associazioni affini, o i cosiddetti “abitudinari” della partecipazione. Di fatto si rischia di non avere sufficiente rappresentatività delle varie componenti sociali di un territorio

rispetto a un progetto o piano da approvare o migliorare.

È altrettanto vero che la partecipazione “attiva” è anche sinonimo di volontarietà e responsabilizzazione, impegno, tempo, di idee, proposte-contributi, negoziazione, e questo fisiologicamente comporta un’auto-selezione, in quanto non tutti gli attori, cittadini o organizzati, hanno sempre un interesse e contributo o disponibilità da dare.

Nei fatti, le motivazioni di chi promuove un percorso di consultazione o progettazione e le motivazioni di chi partecipa sono spesso articolate e contrapposte, e portano ad aspettative diverse, e soprattutto non sempre riescono a recepire, nonostante le buone intenzioni, principi e precetti teorici.

Indicazioni per la mappatura – analisi degli attori

Da un punto di vista più operativo, e a buon senso, l’azione necessaria è quella di avvicinarsi il più possibile a mettere in pratica il principio di inclusione/inclusività, così come sollecitato da varie parti e dall’Unione europea con l’approccio di governance, o da altri con approcci di democrazia deliberativa; ossia, dando l’opportunità di base informando la più ampia gamma di attori e cittadini con vari canali informativi: e, dall’altro, di coinvolgere la più ampia rappresentatività di interessi e possibili contributi esistenti sul territorio rispetto ad una decisione pubblica, attraverso:

- la combinazione di diversi approcci e metodi (vedi Capitoli successivi e Parte 3);
- lungo le varie fasi un processo partecipato;
- vari livelli di partecipazione: informazione, consultazione, progettazione partecipata, partnership.

In altri termini, occorre combinare situazioni dove chi è interessato può partecipare apertamente, ma con un minimo di regole da rispettare (la partecipazione è volontaria, libera ma con regole uguali per tutti), a modalità che ricreino, in modo gestibile, diversi “mondi” (imprese, istituzioni, associazioni, ordini professionali, ecc.) per avere “prospettive e contributi di settore”, e “pareri” di singoli cittadini interpellati a campione in modo casuale, per evitare sia eccessi di tecnicismi di settore e autoreferenzialità ma anche il rischio di partecipazione generica e comunque poco rappresentativa (un gruppo numeroso di cittadini non può rappresentare le idee di un’intera cittadinanza, e rimane discutibile anche con approcci statistici di campioni mirati). La domanda cruciale quindi non dovrebbe essere tanto “Chi c’era, o quanta gente c’era?”, come indicatore quantitativo di misura positivo della partecipazione, ma “Chi rappresenta chi e che cosa?”, “Chi fa/intende fare cosa per/con chi?”, “Quali bisogni vanno soddisfatti?”, “Gli interessi legittimi dei vari settori della comunità sono rappresentati nel processo?”, “Quali competenze e responsabilità sono richieste?”. Nel caso di organizzazioni formalmente costituite e pubblicamente riconosciute, tradizionalmente coinvolte e consultate, esistono già contatti consolidati nelle prassi di concertazione. Più complessa - ma certamente più innovativa - è, invece, l’individuazione di soggetti informali o di singoli cittadini.

3.2 La mappatura degli stakeholder

Al fine di impostare un percorso adeguato, diventa quindi necessario analizzare preventivamente chi, perché e quando chiamare i diversi stakeholder. Risulta dunque 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 ente pubblico 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);
 - i temi sensibili;
 - 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.

Successivamente, una buona pratica – in tutte le fasi del processo – consiste semplicemente nel chiedersi: “Chi è già coinvolto?” e chiedere a tutti i “Chi, secondo voi, manca ancora per una maggiore rappresentatività e inclusione?”, “Chi potrebbe contribuire al miglioramento del processo?”.



4 | Come coinvolgere?

4.1 La comunicazione durante le fasi dei processi decisionali

Nell'impostare un processo partecipato è importante definire e attuare un piano di comunicazione dedicato, che accompagni i vari momenti di informazione, consultazione, progettazione partecipata, in tutte le fasi, dall'avvio alla promozione, dall'analisi alla definizione di piani e progetti, dalla realizzazione alla valutazione finale.

Le azioni da prevedere sono diverse, e con l'ausilio di vari strumenti di comunicazione, già esistenti nella gran parte dei casi nei vari enti locali. Seguono diverse attività da prevedere e altre mirate sono descritte nel capitolo "Come gestire":

attivare una periodica analisi dei bisogni informativi emergenti, un costante e preventivo monitoraggio delle "percezioni", dei "comportamenti" e delle "motivazioni", la verifica periodica dell'efficacia delle azioni intraprese e degli strumenti utilizzati quali presupposti metodologici di base per strategie e piani di comunicazione dell'ente pubblico;

promuovere il passaggio da un'informazione unidirezionale ("a una via") alla comunicazione "a due vie", articolata in un processo dinamico di ascolto – comunicazione – interazione;

"andare a cercare i partecipanti" in modo attivo (outreach), cercando di coinvolgerli nelle loro sedi/ambiti;

promuovere il passaggio dalla comunicazione episodica e dall'emergenza a una comunicazione continua, preventiva e integrata lungo tutte le fasi dei processi decisionali (prima, durante, dopo);

favorire un'informazione orientata al cambiamento degli atteggiamenti, al



coinvolgimento diretto, alla motivazione e co-responsabilizzazione, rispetto ai problemi, alle opportunità, ai rischi, alle responsabilità di ogni attore rispetto a progetti di pubblico interesse sul territorio;

offrire una comunicazione credibile e attendibile per quanto riguarda le fonti e la disponibilità di dati; informazioni che siano comprensibili a tutti, aggiornate, confrontabili (nello spazio e nel tempo), verificabili e rilevanti, secondo standard riconosciuti a livello regionale, nazionale e internazionale;

superare una comunicazione monotematica verso una comunicazione integrata e trasversale, orientata a descrivere la complessità dei temi interdisciplinari/intersectoriali e a evidenziare le implicazioni di tutti gli aspetti ambientali, sociali, economici, i loro relativi costi-benefici, le loro implicazioni ambientali, sociali, economiche a breve, medio e lungo termine, le possibili soluzioni tecnologiche, economiche, normative, gestionali, sociali, culturali;

prevedere il passaggio da comunicazioni ad attori ristretti e consolidati a comunicazioni ad attori diversificati e nuovi, al fine di promuovere una più ampia partecipazione nelle fasi di progettualità e attuazione, con riguardo anche a settori sociali ritenuti di scarso “peso” nelle decisioni, come soggetti marginali, deboli, anziani e nuove generazioni (bambini, giovani);

facilitare la semplificazione con l'adozione di una pluralità di linguaggi da utilizzare in modo appropriato a seconda dei contesti e degli attori coinvolti con una combinazione di stili (tecnico-statistico, divulgativo-informativo, emozionale, estetico-artistico, di rendicontazione), improntati a conciliare rigore scientifico e immaginazione;

combinare l'utilizzo dei tradizionali strumenti di comunicazione informativi/monodirezionali (lettere, opuscoli, rapporti) con strumenti interattivi multimediali (ipertesti, cd-rom, networking sociale, forum on line, video conferenze, blog di discussione) e partecipativi (forum, workshop, focus group, momenti informali-conviviali).

Gli strumenti di comunicazione

Sono costituiti da un mix di canali unidirezionali e bi-direzionali:

Lettere, schede, monografie, dépliant, brochures, cataloghi, opuscoli, newsletters, bacheche

Riviste, reports, libri

Comunicati stampa, annunci sui quotidiani locali, convegni, pubbliche relazioni, mostre, Urp

Campagne di spot radio, audiovisivi, informatica/telematica, televisione

Campagne di sensibilizzazione con spot radio e televisione

Visite guidate, forum, workshop, dibattiti

Feste, mostre, fiere

Siti Web internet, e-mail, social networking, forum on line, reti civiche

Contatti personali, testimonials

4.2 La logistica e i materiali di supporto

Tra le condizioni di supporto a percorsi partecipati con lavori di gruppo e sessioni plenarie davvero interattivi ed efficaci, una, spesso sottovalutata, è legata alla logistica e ai materiali di lavoro.

Nel contesto più diffuso, in un'assemblea plenaria, di solito le persone sono sedute lontano dai tavoli dei relatori, sedute in file di sedie fisse, di spalla; chi è in fondo alla sala non vede bene sia i relatori, che gli altri partecipanti, visto che la comunicazione non verbale "comunica", non sente bene, non riesce a vedere bene eventuali materiali mostrati.

Questi vari impedimenti non facilitano sia l'ascolto che un'effettiva partecipazione, al di là dei temi dibattuti. Al contrario contribuiscono a impedire una base di lavoro adeguata "di gruppo" e "nel gruppo".

In alternativa, occorre mettere a proprio agio le partecipanti e rendere più piacevoli i lavori di consultazione o progettazione, dalla sede alla logistica ai materiali, che implica un lavoro organizzativo preventivo e che distingue la partecipazione-consultazione sporadica dalla partecipazione-consultazione "strutturata".

L'ausilio di diversi strumenti di comunicazione (foto, disegni, video) contribuiscono a rendere più efficace, coinvolgente, e divertente, la comunicazione e la discussione, sia per il soggetto proponente che per i partecipanti.



Logistica-sedi

sedi pubbliche facilmente accessibili da vari mezzi (piedi, bici, mezzi pubblici, auto) e assenza di barriere architettoniche (le sale “auliche”, ad alto valore “storico-architettonico” di rappresentanza, spesso non si rivelano adeguate a dei lavori interattivi);

spazi aerati e luminosi;

disposizione delle sedie (mobili) a semicerchio, “a parlamentino” o a “cerchio” o a “ferro di cavallo”, in base al numero dei presenti, al fine di permettere che tutti i partecipanti siano fisicamente visibili e più facilmente ascoltabili, per rendere più interattive le relazioni tra i partecipanti;

pareti vuote per appendere cartelloni, foto, disegni, schemi, mappe, o pannelli e lavagne a fogli mobili;

eventuali bevande.

Schema 4.2.1 | Possibili disposizioni logistica per gli incontri di partecipazione



Materiali cartacei

Nel corso delle attività è importante prevedere l'utilizzo di materiali e strumenti di supporto:

- cartelloni da appendere con agenda dei lavori, temi e domande di lavoro;
- cartelloni per visualizzare la discussione, trascrivere sinteticamente gli interventi per parole chiave;
- pannelli per appendere foto, disegni, schemi, mappe, fondamentali nei percorsi di “urbanistica partecipata”;
- post-it (diversi formati e colori); hanno il pregio-funzione di costringere ad essere sintetici, semovibili, e ben visibili;
- schede colorate (usate in alcune tecniche per evidenziare meglio i problemi individuati dalle idee alle azioni, ecc);
- nastro adesivo (per attaccare i cartelloni alle pareti);
- penne colorate (per evidenziare le idee/proposte dei partecipanti su schede o post-it);
- forbici;
- bollini adesivi colorati (usati per “votare” o dare priorità rispetto a un ventaglio di idee/ proposte/scenari preferiti).

Di solito questi materiali sono portati dai facilitatori come materiali di lavoro “routinario” nella gestione di incontri strutturati o nell'applicazione di particolari tecniche di facilitazione (vedi Parte III).

Materiali multimediali

- computer portatile, per trascrivere in diretta i vari interventi, per presentare slides, immagini e video;
- videoproiettore;
- videolettore;
- stampante, per stampare sul momento o a fine incontro materiali di rendicontazione dei lavori (in particolare tecniche di facilitazione descritte in parte III).
- fotocopiatrice (idem).



4.3 La facilitazione e il facilitatore

Sulla base delle criticità descritte in precedenza sui diversi limiti delle modalità consolidate di partecipazione, e sulla necessità di situazioni di maggiore discussione-confronto e inclusione in un percorso di partecipazione strutturata, sollecitate dai nuovi approcci di governance e democrazia deliberativa, non bastano più, o sempre meno, le singole figure “politiche” (sindaco, assessore) o “tecniche” carismatiche, per guidare la discussione e il confronto per diversi incontri e in varie fasi di lavoro. Aumenta la complessità e interrelazione dei temi da affrontare, la diversità di attori coinvolti nello stesso evento, la necessità di mescolare vari momenti di informazione generica a momenti di approfondimento, momenti informali a momenti più strutturati e tecnici e momenti di sintesi. Diventa sempre di più necessaria e crescente una domanda di “facilitazione” della partecipazione non solo di supporto alla Pubblica amministrazione ma anche per gli stessi partecipanti, per arricchire il confronto di idee e trovare soluzioni a problemi in contesti di interessi diversificati.

Fermo restando che gli amministratori pubblici siano comunque legittimati a prendere l’ultima parola e la decisione finale nei consessi pubblici istituzionali, in quanto eletti democraticamente, tuttavia possono essere aiutati da altre figure “terze”, che aiutano la partecipazione nel senso di una discussione pubblica maggiormente inclusiva, rappresentativa, orientata a obiettivi chiari, trasparenti ed efficaci, che essa sia limitata a una singola assemblea pubblica o a una serie di workshop tematici e forum plenari, a focus group o altri momenti interattivi di discussione e confronto e negoziazione creativa di conflitti.

Queste figure professionali, esistenti da anni in molti contesti a livello internazionale sia nel mondo istituzionali, pubblico, che nelle imprese, sono chiamate a volte animatori, moderatori, coordinatori o più frequentemente facilitatori.

Il facilitatore ha il compito di accompagnare le attività, senza intervenire nel merito delle questioni affrontate, ma scandendo i ritmi e i tempi di lavoro, facendo rispettare l’agenda dei lavori, proponendo modalità e domande di lavoro, visualizzando in diretta gli interventi, predisponendo report con i contributi di tutti i partecipanti e garantendo a ogni persona di esprimere le proprie opinioni e di confrontarsi alla pari con gli altri partecipanti. In particolari processi, il facilitatore assume anche funzione di mediatore e negoziatore. Il fine è di garantire una maggiore qualità e dinamicità della partecipazione e della discussione con alcune “regole” uguali per tutti, e a garanzia di tutti, con apposite tecniche di lavoro, affinché ognuno dei partecipanti sia davvero coinvolto, che ai vari

partecipanti siano date le stesse opportunità di intervenire, a prescindere dal “peso” e settore rappresentato, che gli interventi siano effettivamente registrati e visualizzati, che vengano rispettati i tempi dei singoli interventi e dell'intero incontro. I facilitatori conoscono vari approcci teorici alla consultazione e partecipazione, su come impostare e condurre una discussione e possono gestire incontri con poche o moltissime persone, sia in plenaria che in sotto-gruppi di lavoro, applicando diverse tecniche di facilitazione (descritte nella Parte III), in funzione dei bisogni, del tema trattato, delle persone da coinvolgere, del livello di partecipazione previsto.

Il facilitatore può essere sia una persona impiegata all'interno di un ente pubblico proponente l'evento o il percorso di partecipazione, se ha dimestichezza ed esperienza di facilitazioni, oppure un professionista esterno. Il facilitatore deve svolgere diverse attività prima, durante e dopo ogni incontro e lungo il processo partecipato, e deve possedere diverse conoscenze e competenze. Di seguito alcune caratteristiche e compiti:

deve chiarire con il committente l'obiettivo del processo di partecipazione (es. quale livello previsto e in che fasi?) fin dall'inizio;

pianificare la realizzazione della deliberazione e rispettare i tempi stabiliti;

il facilitatore non domina la discussione, ma la attiva, la guida nel senso di mantenerla, nella normale e dovuta dialettica ed eventuale conflittualità del confronto, nell'ambito dei temi oggetto dell'incontro (es. trovare soluzione a problemi, commentare proposte di partenza, raccogliere proposte alterative, ecc);

formula domande per stimolare il dibattito;

controlla che tutti i presenti partecipino con interventi concisi e rilevanti rispetto al tema e all'agenda della discussione e cerca di valorizzare il contributo di ognuno, anche quando ci sono posizioni di minoranza;

sottolinea e sintetizza periodicamente durante l'incontro i punti chiave della discussione emersi;

si assicura che obiettivi e modalità di lavoro siano chiari e condivisi;

cerca di creare un clima di lavoro confortevole, accogliente e aperto;

incoraggia i partecipanti a essere spontanei;

elabora un rapporto finale subito a seguito dell'incontro al fine di restituire un riscontro ai presenti e non presenti;

cerca punti di consenso più che di condivisione unanime;

prepara la logistica e l'organizzazione prima dell'incontro.

Il compito del facilitatore è quindi delicato. Il rischio che egli possa svolgere un ruolo “manipolatorio” o “condizionante” è comunque evitabile per vari motivi tecnici e procedurali: dall’esplicitazione trasparente in fase iniziale di obiettivi e regole del processo e del ruolo specifico di assistere, ad aiutare e “garantire” che avvenga una partecipazione inclusiva.

Per evitare che il facilitatore, impiegato dell’ente pubblico, sia accusato di partigianeria e di difendere il proprio ente, ma soprattutto per questioni di esperienze, di conoscenze e competenze dedicate nella facilitazione di processi partecipati, ci si rivolge spesso a figure di facilitatori esterni, anche se questo implica costi diversi. In generale, il facilitatore ha tutto l’interesse a far sì che la propria immagine ed etica professionale non venga intaccata da sospetti di “partigianeria” e di essere quindi al di sopra delle parti nella specifica situazione in cui gestisce degli incontri; nella pratica corrente, se questa attitudine non viene applicata, avviene immediatamente la delegittimazione del facilitatore da parte dei partecipanti.

Inoltre, benché una completa neutralità sia in pratica impossibile, il facilitatore deve tuttavia compiere ogni sforzo per essere riconosciuto in tale posizione da tutti i partecipanti e lungo tutto il percorso. Per questa ragione, se nel corso del processo desidera esprimere il proprio punto di vista, deve dichiararlo esplicitamente come elemento di trasparenza e distinzione di ruoli. Altrettanto correttamente, se dovessero cadere le condizioni di base e minime per una corretta partecipazione sia da parte del committente che dei partecipanti, dovrebbe valutare anche la soluzione di interrompere la collaborazione.



Le competenze di un facilitatore

buona capacità di sintesi

ascolto attivo verso i vari partecipanti, qualunque sia l’interesse rappresentato

empatia, pazienza e capacità di problem solving

auto-controllo in situazioni di difficoltà e di fronte a provocazioni e critiche

buona conoscenza generale dei temi trattati

capacità di motivare

capacità di usare linguaggi differenziati in base a diversi attori

continuo aggiornamento su tecniche di facilitazione

capacità di distinguere i bisogni e di selezionare le tecniche più adatte

Molte di queste competenze vengono tuttavia apprese e sviluppate con momenti di formazione mirata ma soprattutto con l'esperienza "sul campo", nei processi reali, usando e adattando a ogni contesto un mix di approcci e tecniche appropriate. In fase iniziale è fondamentale che l'ente committente predisponga condizioni di lavoro mirate con il/i facilitatore/i coinvolti:

- condividere un piano di lavoro e regolari incontri di monitoraggio con il facilitatore;
- non richiedere al facilitatore di rappresentare la posizione dell'ente, compromettendo la sua neutralità;
- non limitare la capacità del facilitatore di comunicare con tutti gli attori coinvolti;
- far conoscere trasparentemente al facilitatore le posizioni e gli obiettivi dell'ente;
- aggiornare il facilitatore sugli eventi che potrebbero eventualmente influenzare il processo;
- garantire al facilitatore gli spazi necessari per poter gestire, dal punto di vista organizzativo e procedurale, le attività.

Un confronto costante tra committente e facilitatore dovrebbe consentire di ridefinire il processo in corso, nel momento in cui dovessero emergere problemi o le circostanze mutassero rispetto all'impostazione iniziale.

Quali aspetti considerare nel selezionare il facilitatore?

- Precedenti esperienze di facilitazione in vari ambiti documentabili
- Stile, approccio, modalità di lavoro
- Strumenti e tecniche usate
- Disegno fasi e obiettivi del processo specifico
- Possibili conflitti di interesse
- Staff adeguato al processo da gestire
- Logistica
- Completezza del servizio nelle varie fasi di lavoro
- Tempistica nella realizzazione
- Costi in rapporto a servizi e competenze offerte
- Conoscenze del contesto
- Pubblicazioni del metodo come fattore di aggiornamento





5 | Come gestire le fasi di un processo di partecipazione strutturato

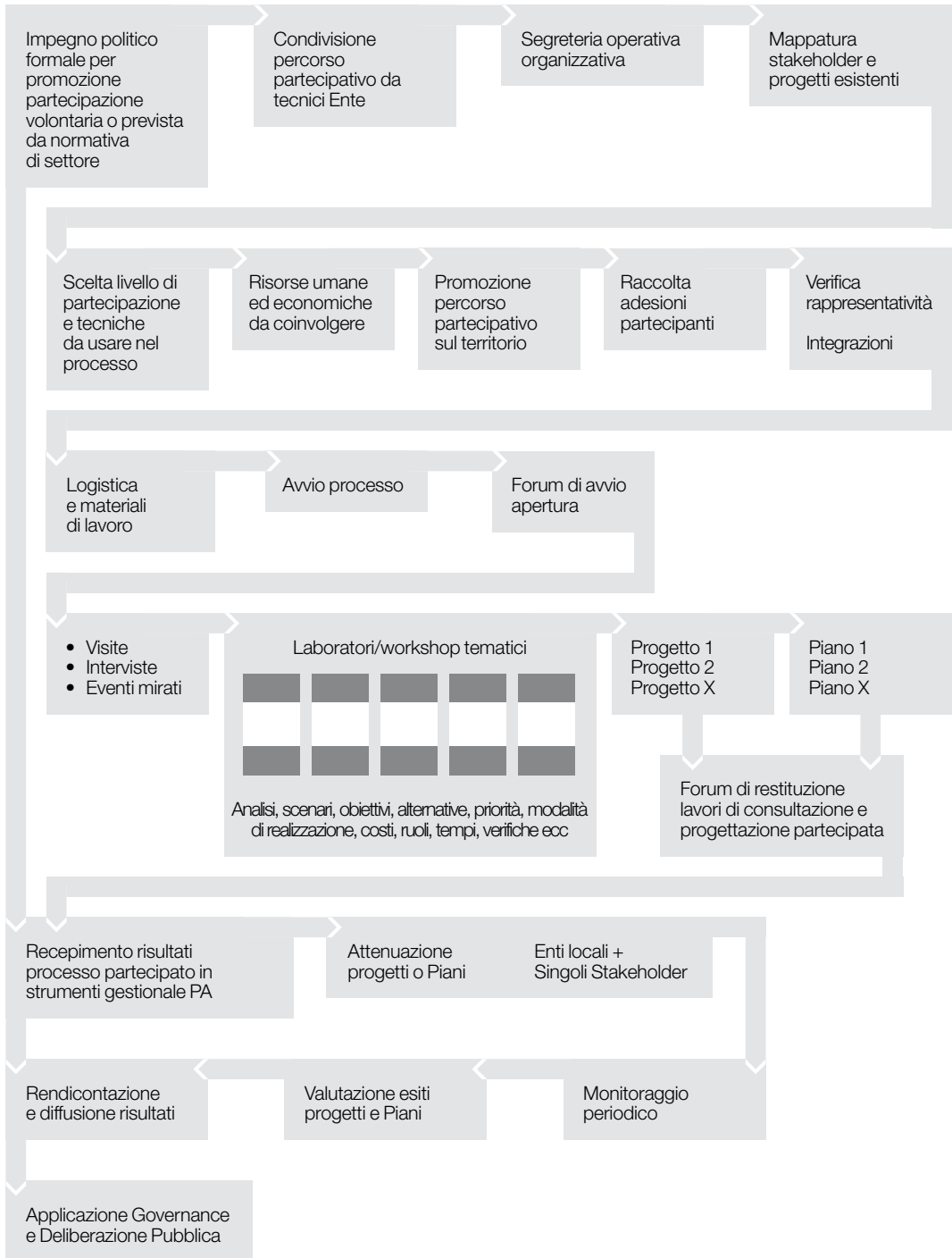
5.1 La gestione delle fasi dei processi partecipati-deliberativi

Un processo di partecipazione deliberativo e “strutturato”, da intendersi come tale in quanto articolato-strutturato in una serie di momenti e incontri con varie attività e tecniche di discussione e confronto tra i partecipanti, si sviluppa, generalmente, attraverso diverse fasi chiave, che ovviamente possono variare in funzione dell’ambito dei temi, dei tempi e delle risorse disponibili.

Lo schema che segue illustra diverse tipiche attività di gestione nelle varie fasi di partecipazione, che sono previste nei percorsi strutturati di tipo volontario, ma che possono essere previsti anche di supporto all’elaborazione di piani e progetti di settore da parte di un ente pubblico.

Schema 5.1.1

La fasi e attività di gestione di un processo partecipato strutturato



Regione Emilia-Romagna | I quaderni della partecipazione



Fase 1 - L'impostazione

Nella fase iniziale, prima di cominciare a coinvolgere gli attori sociali, è importante fare una valutazione preventiva delle questioni da discutere del piano o progetto pubblico da approvare, di come questa si inserisce nella più ampia programmazione dell'ente, del contesto, degli obiettivi da perseguire, e dei fattori che possono favorire o limitare il percorso di partecipazione. L'adeguata valutazione di ciò che si vuole ottenere come risultato finale, contribuisce a disegnare, nel modo più appropriato, il processo.

È evidente che la prima e fondamentale scelta nel tipo di impostazione del percorso partecipato è l'effettivo impegno politico, in termini di convinzione e consapevolezza, da parte del Sindaco o Presidente, Giunta e dei diversi assessori, su rischi e opportunità della partecipazione da attivare, sia che si tratti dell'elaborazione di Piani di settore previste dalle normative, che di percorsi di consultazione di tipo volontario.

Come evidenziato nel capitolo II, per evitare malintesi e mantenere chiarezza e trasparenza, è fondamentale dichiarare, in fase di impostazione del progetto, 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.

Secondariamente, è altrettanto fondamentale attivare fin dall'inizio una condivisione tecnica con il coinvolgimento interno all'amministrazione pubblica dello staff di tipo tecnico, ossia i dirigenti e i capi settore e capi servizio e i vari funzionari trasversalmente ai vari assessorati, 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, come descritto nel capitolo III 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 - La preparazione

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. 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, indirizzari e contatti puntuali.

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

Gli strumenti da utilizzare sono anche in questo caso 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;
- un modulo di adesione (se opportuno rispetto all'impostazione metodologica delle attività);
- una locandina da distribuire nei principali luoghi pubblici;
- una sezione informativa dedicata sul sito web dell'ente o in un sito web dedicato;
- informazioni presso l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) e negli espositori e bacheche informativi nelle principali sedi dei vari uffici pubblici.

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 i documenti di lavoro, il badge identificativo (con nome ed ente di appar-



tenenza), il “memorandum” con le “regole-condizioni” o 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:

- materiali da stampare (internamente o esternamente all'ente);
- grafica comunicazione (interna o esterna);
- logistica sedi;
- cancelleria varia;
- attività di promozione e distribuzione dei materiali;
- eventuali siti web dedicati;
- eventuali inserzioni su media pubblici;
- persone da coinvolgere e relativi tempi per la segreteria operativa e coordinamento;
- eventuale/i facilitatore/i esterno/i da coinvolgere durante il percorso.

In questa fase il/i facilitatore/i (interno o esterno) definirà e condividerà con il committente/settore competente il programma di lavoro, i materiali da produrre, la tempistica e le questioni da affrontare in ogni incontro.

In un'ottica di partecipazione strutturata, articolata in vari incontri, in sessioni plenarie e di approfondimento e di co-progettazione, e dove è necessario avere la più ampia inclusività per una maggiore qualità della discussione e della partecipazione, è inevitabile dovere chiedere un'adesione formale ai partecipanti, dal singolo cittadino alla grande organizzazione. I motivi puramente pratici sono diversi:

- per preparare una logistica adeguata;
- per preparare materiali informativi adeguati;
- per preparare la conduzione con personale adeguato;
- per potere aggiornare e comunicare in modo puntuale i vari partecipanti durante il prosieguo dei lavori;
- per poter correggere in corso d'opera l'eventuale inadeguata rappresentatività della partecipazione;
- per rendicontare trasparentemente dopo ogni incontro ai singoli partecipanti i risultati emersi.

In sintesi, non si tratta certamente di “schedare” i partecipanti, ma al contrario, di avere condizioni operative per una partecipazione più organizzata, efficace e completa.

È di conseguenza importante svolgere una verifica della rappresentatività rispetto alle adesioni prima dell’avvio del percorso al fine di iniziare con tutte le “voci” interessate e necessarie, per quanto possibile.

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.

Fondamentalmente, anche in un evento tipicamente informativo di tipo unidirezionale (l’ente informa di piani o progetti) dove l’ascolto e riscontro è limitato alla fine dell’incontro con pochi interventi da parte dei presenti, è comunque possibile introdurre qualche piccolo accorgimento per migliorare la qualità dell’incontro quali ad esempio:

- pannelli informativi all’entrata;
- schede informative sintetiche su specifici temi;
- fogli per indicare commenti e valutazioni;
- una bacheca per suggerimenti e idee;
- visualizzazione durante la discussione di parole chiave su cartelloni.

Come si è descritto in precedenza, la logistica svolge un ruolo importante nei processi di deliberazione pubblica. Occorre quindi individuare in modo preventivo gli spazi necessari, ampi con sessioni plenarie e più ristretti per sotto-gruppi di lavoro. La segreteria operativa e i facilitatori dovrebbero effettuare un sopralluogo nei locali che ospiteranno gli incontri prima degli 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 della deliberazione pubblica;

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.



Inoltre possono essere utilizzate tecniche specifiche dedicate a certe attività di lavoro utili nelle varie fasi di un processo partecipato, che seguono alcune “procedure codificate”, usate in tante esperienze a livello internazionale, che descriviamo nella Parte III.

Nella tabella che segue sono indicati potenziali obiettivi, strategie e strumenti per ogni livello di partecipazione.

Tabella 5.1.1 | Potenziali obiettivi, strategie e strumenti per ogni livello di partecipazione

Livello di partecipazione	Obiettivi	Strategie	Strumenti
Informazione	Promuovere la pubblica consapevolezza Stimolare l'opinione pubblica	Comunicazione scritta Comunicazione verbale Comunicazione visuale Comunicazione elettronica	Rapporti Opuscoli Assemblee pubbliche Campagne di informazione – poster Mostre - disegni Siti Web
Consultazione	Ascoltare Stimolare il pubblico dibattito Allargare la circolazione dell'informazione Migliorare le decisioni	Incontri pubblici faccia-faccia Forum interattivi digitali	Commissioni Indagini Interviste Visite sul campo Focus group Consultazione elettronica Sondaggi telefonici e on line Forum + Forum on line
Progettazione partecipata Co-progettazione	Coinvolgere nelle varie fasi di un progetto Rappresentare tutti gli interessi Migliorare i progetti e le politiche Sviluppare capacità progettuale diffusa	Definire processi partecipati strutturati Valutare criticità/opportunità/alternative Condividere scelte e decisioni, impegni e responsabilità	Focus group Workshop multisettoriali Simulazioni Visite sul campo Negoziazione Forum Forum on line

Indipendentemente dal numero di incontri che si succedono e dalle tecniche utilizzate, in generale 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 (cosa non va e perché?).

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 (cosa c'è già?), 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, in qualsiasi piano di settore o progetto, 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 (cosa fare? quando? quali priorità e tempi di realizzazione?).

Inoltre è cruciale definire i costi di realizzazione, i possibili impegni dell'ente pubblico proponente e dei diversi stakeholder coinvolti nel processo partecipato per rendere davvero sostanziale e responsabilizzante la deliberazione pubblica (chi fa cosa? quando?).

Non ultimo, come importanza, occorre 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, da parte del committente e del facilitatore, 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 degli amministratori e dei tecnici durante il percorso stesso, prevedendo la restituzione ai partecipanti negli incontri seguenti, nei quali gli esiti della valutazione vengono condivisi e motivati.

Nell'urbanistica partecipata, ad esempio, è fondamentale restituire immagini, rendering visivi rispetto alle possibili soluzioni, recepimenti e anche difficoltà a recepire, spiegandone i motivi.

Fase 4 - La decisione

È la parte più rilevante e 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 previste come i consigli comunali, provinciali, regionali o in Parlamento.

È altrettanto evidente, a buon senso, ma meno scontato nella realtà concreta, che se un ente pubblico, di qualsiasi livello di governo, 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.

Troppo spesso il grado di recepimento nel processo decisionale viene trascurato, e l'effetto conseguente è la gamma di criticità che sempre più delegittimano e rendono critici i contesti di democrazia rappresentativa descritti nella parte iniziale.

Non tenere conto delle indicazioni di un processo partecipato, almeno quelle condivise, e richieste dall'ente pubblico promotore di quel processo, 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.

Sul fronte invece dei partecipanti, si rileva spesso un'altra ambiguità che spesso emerge nell'ambito dei processi partecipati e che riguarda la convinzione spesso diffusa che se si attiva la partecipazione anche con forme nuove, 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 del promotore pubblico che dei partecipanti, è



quindi utile sgombrare il campo da aspettative mal riposte, con chiarezza esplicita fin dall'inizio del percorso, e "nero su bianco" con apposito documento su ruoli decisionali finali, ambiti, possibili risorse in campo e ambiti di recepimento dell'esito del percorso di partecipazione.

Nel caso non sia possibile realizzare le proposte dei partecipanti, tuttavia, l'ente deve motivare trasparentemente la scelta, con il supporto di dati e informazioni esaustivi, un compito sicuramente più impegnativo ma fondamentale 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

Come già anticipato, un ente 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.

Di supporto a questa fase di definizione puntuale può servire una specifica tecnica di progettazione come il Quadro Logico-PCM (vedi Parte III), spesso adattata anche in contesti di processi partecipati in piccole realtà.

Inoltre, un'altra modalità per permettere tempi di realizzazione più brevi e con risorse e responsabilità più certe all'interno della Pubblica amministrazione, è quella di recepire i progetti condivisi sia dai partecipanti che dall'amministratore pubblico proponente il processo partecipativo, all'interno degli strumenti di gestione ordinare quali nello specifico il Piano Economico di Gestione (PEG) con appositi centri di costo, risorse dedicate, tempi di realizzazione, indicatori di verifica e Uffici e persone responsabili.

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 (realizzazione di interventi) e l'efficienza (risultati a parità di risorse impiegate) 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.

Sul piano del processo, a conclusione del percorso andrebbe distribuito tra i partecipanti un questionario di valutazione in forma anonima rispetto ai contenuti della discussione, alla possibilità di esprimere la propria opinione, alle dinamiche relazionali, alla struttura delle attività, ai contenuti, all'utilità. La rielaborazione delle informazioni raccolte può essere inserita nel report finale.

Oltre al questionario finale, possono essere utilizzati altri strumenti:

- Focus group di approfondimento;
- Interviste mirate ad un campione di partecipanti;
- Forum plenari conclusivi del percorso.

Per quanto riguarda, invece, una valutazione degli interventi decisi in un piano o in un progetto, possono essere utilizzati i seguenti strumenti:

- un Gruppo di monitoraggio ristretto composto da rappresentanti dell'ente e da alcuni stakeholder;
- Forum periodici di monitoraggio-valutazione allargato aperto a tutti i partecipanti precedentemente coinvolti nei gruppi di lavoro (spesso usato nei Forum di Agenda 21 Locale).

Fase 7 - La rendicontazione

La rendicontazione, in un'ottica di governance, deliberazione pubblica, 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 (es. 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. In caso si tratti di processi di urbanistica partecipata è utile predisporre a ogni incontro dei rendering (restituzioni grafiche) che illustrino le proposte emerse nel corso degli appuntamenti precedenti e l'esito conclusivo del processo. In alcuni processi vengono predisposti pannelli e totem per esporre in una mostra i contributi e i risultati. È evidente che le attività di rendicontazione richiedono un minimo di attività, organizzazione e risorse da dedicare all'interno dell'ente pubblico, 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.

L'applicazione di principi di rendicontazione (accountability) periodica qualitativa e quantitativa su cosa e quanto fatto e raggiunto, e di creazione di valore aggiunto per i vari stakeholder del territorio, per mantenere credibilità e legittimazione, non dovrebbe solo essere relegato o sollecitato solo agli enti pubblici ma anche, per reciprocità, ai vari stakeholder, quali imprese, associazioni imprenditoriali, sociali, culturali, mondo no-profit, scuole, comitati di cittadini organizzati, sindacati, ordini professionali, mondo della scuola, università, enti di controllo prevenzione, enti parapubblici di vario livello, come prassi corrente e maggiore innovazione trasversale gestionale e relazionale.





PARTE II. LA PARTECIPAZIONE NELLE POLITICHE DI SETTORE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E DEGLI ENTI LOCALI REGIONALI

6 | Le politiche della Regione Emilia-Romagna per la partecipazione

Lo Statuto della Regione Emilia-Romagna dedica il titolo II al tema “Persone, collettività e partecipazione”. Nell’articolo 14, lo Statuto sancisce le modalità con le quali rendere effettiva la partecipazione attraverso l’informazione. “L’attività della Regione si ispira al principio di massima trasparenza e circolazione delle informazioni, anche al fine di garantire ai cittadini e ai residenti una effettiva partecipazione...”

Nell’articolo 15 lo Statuto tratta i diritti di partecipazione che comprendono il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare e la facoltà di intervenire nel procedimento di formazione degli atti regionali. Nei successivi articoli (dal 16 al 21), lo Statuto indica gli istituti di democrazia diretta (le petizioni, l’istruttoria pubblica, l’iniziativa legislativa popolare, la partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo e alla definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali, il referendum abrogativo e consultivo), la cui attuazione dovrà essere definita da successive leggi regionali.

Con riferimento a questa impostazione, come anticipato nell’introduzione di questo documento, di recente la Regione Emilia-Romagna ha definito delle Linee di indirizzo per i processi di partecipazione, come quadro di riferimento per tutta la programmazione e pianificazione regionale. Nella fase di redazione di questa Guida sono in corso valutazioni tecniche per la predisposizione di un’apposita legge regionale per la Partecipazione.

Le pagine che seguono individuano diversi strumenti normativi applicati nel contesto regionale, provinciale e comunale in ambito economico, territoriale, ambientale, sociale.



Per ognuno di essi vengono suggerite possibili piste di lavoro per la realizzazione di processi partecipati e si suggeriscono diversi possibili strumenti di facilitazione di supporto, descritti nella Parte III.

I riferimenti normativi, per i quali si rinvia ai diversi portali tematici della Regione, consentono di approfondire gli spazi di partecipazione previsti per legge per ciascuno strumento.

Portali Tematici della Regione Emilia-Romagna

Autonomie www.regione.emilia-romagna.it/autonomie/

ConsumER www.ermesconsumer.it/

Emilia-Romagna Digitale www.regionedigitale.net/

Emilia-Romagna Sociale www.emiliaromagnasociale.it/

ErmesAgricoltura www.ermesagricoltura.it/

ErmesAmbiente www.ermesambiente.it/

Mobiliter www.mobiliter.eu/

SalutER www.saluter.it/

Spazio Europa www.spazioeuropa.it/

Demetra - Leggi e regolamenti
demetra.regione.emilia-romagna.it/al/monitor.php?st=home

Per i cittadini www.regione.emilia-romagna.it/wcm/ermes/canali/cittadini.htm

Partecipa.net www.partecipa.net





7 | La governance e la partecipazione negli strumenti urbanistici

7.1 Contesto

A partire dagli anni '70 la Regione Emilia-Romagna, in materia di pianificazione territoriale e urbanistica, ha svolto funzioni prevalentemente normative e tecnico-amministrative nell'ambito dei processi di approvazione dei Piani regolatori generali (PRG), strumenti con i quali i Comuni governano la disciplina d'uso e le trasformazioni del territorio, secondo le norme della prima legge regionale in materia, 47 del 1978 "Tutela e uso del territorio".

Nella seconda metà degli anni '90, con la legge regionale 6 del 1995, il compito di approvazione dei Piani urbanistici comunali è stato trasferito alle Province, valorizzandone il ruolo di ente pianificatore di area vasta in rapporto con la pianificazione comunale. Con la legge regionale 20 del 2000 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio", aggiornata con la recente legge n. 6/2009, il governo del territorio è stato profondamente innovato nei contenuti e nelle forme, regolando i rapporti tra gli enti territoriali e locali in materia di urbanistica secondo principi di sussidiarietà e cooperazione; tra le altre innovazioni, i Piani regolatori comunali sono stati modificati nelle caratteristiche e procedure scorporandone i contenuti in tre nuovi strumenti di pianificazione generale: i Piani Strutturali Comunali (PSC), i Piani Operativi Comunali (POC) e i Regolamenti Urbanistico Edilizi (RUE).

La Regione esercita sempre più funzioni normative, di monitoraggio, di supporto disciplinare:

emanazione di atti d'indirizzo e coordinamento tecnico volti ad assicurare il coordinato ed omogeneo sviluppo delle attività di pianificazione urbanistica degli enti territoriali e locali;

promozione e gestione di banche dati riguardanti gli atti e i contenuti di sintesi dei piani urbanistici comunali;

periodici rapporti sullo stato della pianificazione in Emilia-Romagna;



monitoraggio e indirizzo della pianificazione comunale in collaborazione con le Province;

bandi di finanziamento regionale;

sviluppo e partecipazione a progetti di valutazione integrata del sistema della pianificazione comunale rispetto agli altri livelli di pianificazione territoriale (regionale e provinciale) o rispetto ad ambiti di analisi e pianificazione settoriale.

Il Planning Center

Attraverso l'art.30 della L.R. 14/05, in modifica alla L.R. 20/00, la Regione Emilia-Romagna ha istituito l'Archivio regionale della pianificazione (Planning Center), con l'obiettivo di favorire "la conoscenza da parte dei cittadini degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e per promuovere lo sviluppo di una cultura della qualità architettonica, ambientale e paesaggistica dei tessuti urbani"

7.2 Piano Strutturale Comunale (PSC)

Definizione di sintesi

Il Piano Strutturale Comunale (PSC) è lo strumento di pianificazione urbanistica generale, che deve essere predisposto dal Comune, per delineare le scelte strategiche di assetto e sviluppo del proprio territorio e per tutelarne l'integrità fisica ed ambientale e l'identità culturale. Il PSC in particolare:

valuta la consistenza, la localizzazione e la vulnerabilità delle risorse naturali ed antropiche presenti nel territorio e ne indica le soglie di criticità;

fissa i limiti e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili;

individua le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza, per dimensione e funzione;

classifica il territorio comunale in urbanizzato, urbanizzabile e rurale;

individua gli ambiti del territorio comunale e definisce le caratteristiche urbanistiche e funzionali degli stessi, stabilendone gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici e i relativi requisiti prestazionali;

definisce le trasformazioni che possono essere attuate attraverso intervento diretto.

In conformità alle previsioni del PSC, il Regolamento Urbanistico ed Edilizio (RUE) contiene la disciplina generale delle destinazioni d'uso e delle tipologie e delle modalità attuative degli interventi di trasformazione del territorio. Il regolamento contiene altresì le norme attinenti alle attività di costruzione, di trasformazione fisica e funzionale e di conservazione delle opere edilizie, incluse le norme igieniche di interesse edilizio, e la disciplina degli elementi architettonici e urbanistici, degli spazi verdi e degli altri elementi che caratterizzano l'ambiente urbano.

Il Piano Operativo Comunale (POC) è lo strumento urbanistico che individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio da realizzare nell'arco temporale di cinque anni. Il POC è predisposto in conformità alle previsioni del PSC e non può modificarne i contenuti.

Partecipazione prevista

In base a quanto previsto dalla normativa, il PSC viene adottato e depositato presso la

sede del Comune per 60 giorni dalla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione dell'avviso dell'avvenuta adozione. Chiunque può prenderne visione e l'avviso viene diffuso anche attraverso la stampa locale.

Entro i 60 giorni possono formulare osservazioni e proposte i seguenti soggetti:

gli enti e organismi pubblici;

le associazioni economiche e sociali e quelle costituite per la tutela di interessi diffusi;

i singoli cittadini nei confronti dei quali le previsioni del piano adottato sono destinate a produrre effetti diretti.

Il Comune adotta il RUE e procede al suo deposito presso la propria sede per 60 giorni, dandone avviso su almeno un quotidiano a diffusione locale. Chiunque può formulare osservazioni.

Nella predisposizione del POC, il Comune attua le forme di consultazione, partecipazione e concertazione con le associazioni economiche e sociali previste dallo Statuto o da appositi regolamenti.

Il POC è adottato dal Consiglio ed è depositato presso la sede del Comune per 60 giorni dalla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione dell'avviso dell'avvenuta adozione. L'avviso viene diffuso anche attraverso la stampa locale e chiunque può prenderne visione e formulare osservazioni.

Possibili strumenti di facilitazione-partecipazione

Forum periodici

Workshop EASW

Laboratori tematici

Focus group

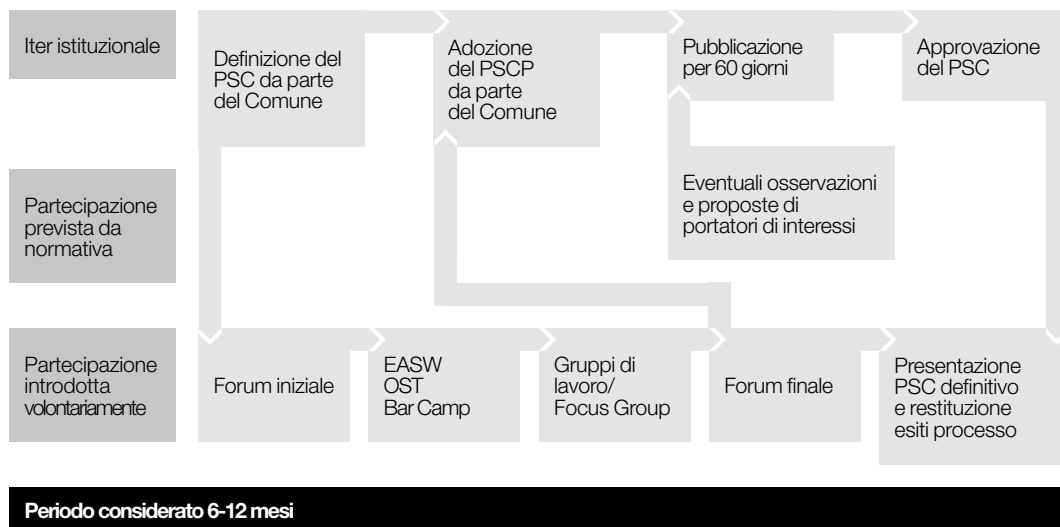
Visite sul campo

Rendering

Bar Camp

OST

Schema 7.2.1 | Piano Strutturale Comunale (PSC)



TRIM
M
P

REVERSE

FEAT

IDLE
LIFT

GROUND
FINE

LIFT

UTION

EVERSE
LY WITH
GINES
UNNING

REVERSE

FRICION
LOCK



FEAT

8 | La governance e la partecipazione nella pianificazione strategica e programmazione territoriale

8.1 Piani strategici: PTR (Piano Territoriale Regionale), PTPR (Piano Territoriale Paesistico Regionale), PTCP (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale)

Piano Territoriale Regionale (PTR) - Definizione di sintesi

Il Piano Territoriale Regionale (PTR) è lo strumento di programmazione con il quale la Regione definisce gli obiettivi per assicurare lo sviluppo e la coesione sociale, accrescere la competitività del sistema territoriale regionale, garantire la riproducibilità, la qualificazione e la valorizzazione delle risorse sociali ed ambientali.

La Regione: delinea i temi e le strategie di governo del territorio e delle sue risorse mediante il Piano Territoriale Regionale ed altri strumenti di pianificazione settoriale, che dovranno essere adottati e sviluppati dai Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali; detta atti di indirizzo e coordinamento alle Province mediante i propri strumenti di programmazione, di pianificazione settoriale e specifici atti deliberativi; partecipa alle Conferenze di pianificazione indette dalle amministrazioni provinciali; contribuisce alla definizione degli Accordi di programma fra enti locali e fra enti e soggetti privati.

Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) - Definizione di sintesi

Il Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) è parte tematica del Piano Territoriale Regionale (PTR) e si pone come riferimento centrale della pianificazione e della programmazione regionale dettando regole e obiettivi per la conservazione dei paesaggi regionali.

Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) - Definizione di sintesi

Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) è lo strumento di pianificazione che definisce l'assetto del proprio territorio ed esprime le linee d'intervento che riguardano l'ambiente nelle aree provinciali.

Il PTCP è sede di raccordo e verifica delle politiche settoriali della Provincia e strumento di indirizzo e coordinamento per la pianificazione urbanistica comunale. A tal fine il piano:

recepisce gli interventi definiti a livello nazionale e regionale, relativamente al sistema infrastrutturale primario e alle opere rilevanti per estensione e natura;

individua, anche in attuazione degli obiettivi della pianificazione regionale, ipotesi di sviluppo dell'area provinciale, prospettando le conseguenti linee di assetto e di utilizzazione del territorio;

definisce i criteri per la localizzazione e il dimensionamento di strutture e servizi di interesse provinciale e sovracomunale;

definisce le caratteristiche di vulnerabilità, criticità e potenzialità delle singole parti e dei sistemi naturali ed antropici del territorio e le conseguenti tutele paesaggistico ambientali;

definisce i bilanci delle risorse territoriali e ambientali, i criteri e le soglie del loro uso, stabilendo le condizioni e i limiti di sostenibilità territoriale e ambientale delle previsioni urbanistiche comunali che comportano rilevanti effetti che esulano dai confini amministrativi di ciascun ente;

definisce con i Comuni modalità e termini per l'adeguamento dei piani comunali.

Partecipazione prevista

La definizione del PTR e PTPR è circoscritta nell'ambito dei rapporti tra Regione ed enti locali, anche se, nella stesura degli Accordi di programma, è possibile raccogliere contributi anche di enti e soggetti privati.

Per quanto riguarda il PTCP, invece, la normativa prevede spazi di partecipazione

aperti a diversi soggetti. Il Piano, una volta adottato, viene depositato presso le sedi del consiglio provinciale e degli enti territoriali per 60 giorni dalla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione dell'avviso dell'avvenuta adozione. L'avviso contiene l'indicazione degli enti presso i quali il piano è depositato e dei termini entro i quali chiunque può prenderne visione. L'avviso è pubblicato inoltre su almeno un quotidiano a diffusione regionale e la Provincia può attuare ogni altra forma di divulgazione ritenuta opportuna.

Entro i 60 giorni possono formulare osservazioni e proposte i seguenti soggetti:

gli enti e organismi pubblici;

le associazioni economiche e sociali e quelle costituite per la tutela di interessi diffusi;

i singoli cittadini nei confronti dei quali le previsioni del piano adottato sono destinate a produrre effetti diretti.

Possibili strumenti di facilitazione-partecipazione

Laboratori tematici-Gruppi di lavoro

Focus group

Bar Camp

Forum permanente

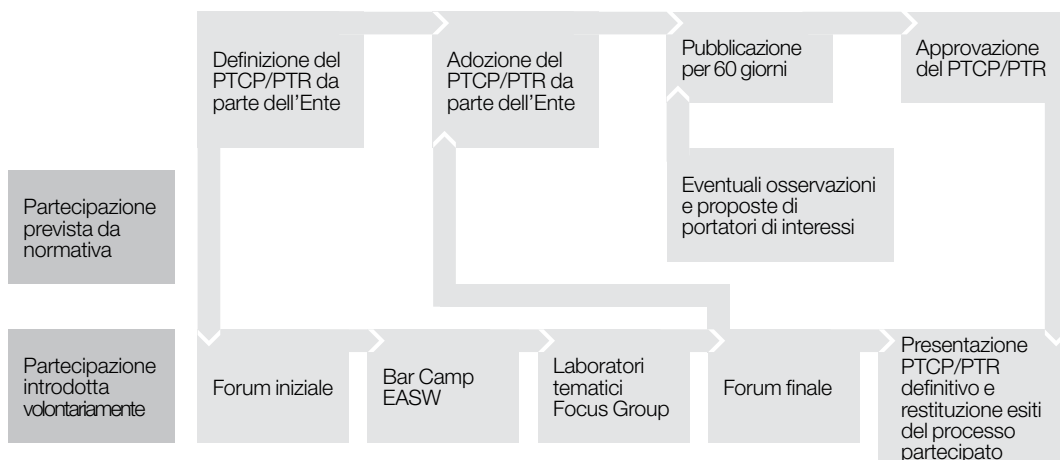
EASW

Schema 8.1.1

Piano Territoriale Regionale (PTR), Piano Territoriale

Paesistico Regionale (PTPR)

Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)



Periodo considerato 12-18 mesi



8.2 Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA)

Definizione di sintesi

La Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) individua, descrive e valuta gli effetti diretti e indiretti di un progetto e delle sue principali alternative sull'uomo, sulla fauna, sulla flora, sul suolo, sulle acque di superficie e sotterranee, sull'aria, sul clima, sul paesaggio, sui beni materiali e sul patrimonio culturale, sociale ed ambientale. Valuta, inoltre, le condizioni per la realizzazione e l'esercizio delle opere e degli impianti. La disciplina si basa sul principio dell'azione preventiva, in base alla quale la migliore politica consiste nell'evitare, fin dall'inizio, l'inquinamento e altri impatti negativi anziché combatterne successivamente gli effetti.

Partecipazione prevista

La VIA prevede l'obbligo di raccogliere, grazie alla cooperazione tra proponenti, amministrazioni pubbliche e cittadini, l'informazione più completa possibile sull'insieme dell'impatto ambientale di un intervento e sulle possibili soluzioni alternative. La pubblicazione della documentazione tecnico-amministrativa fornita dai proponenti e degli atti prodotti dalle Commissioni VIA può facilitare il coinvolgimento del pubblico nel processo decisionale, come suggerito dalla convenzione europea di Aarhus.

I cittadini possono formulare osservazioni entro il termine utile di 30 giorni dalla pubblicazione sui quotidiani della richiesta di pronuncia di compatibilità ambientale.

Possibili strumenti di facilitazione-partecipazione

Forum permanente

Bar Camp

Analisi swot partecipata

Analisi multi-criteria partecipata

Focus group

Schema 8.2.1 | Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA)



Periodo considerato 6-10 mesi

8.3 Valutazione Ambientale Strategica (VAS)

Definizione di sintesi

Processo per l'individuazione preventiva degli impatti significativi ambientali che deriveranno dall'attuazione delle singole scelte di piano/programma e per la selezione tra le possibili soluzioni alternative, al fine di garantire la coerenza di queste con gli obiettivi di sostenibilità ambientale. Affinché la VAS possa raggiungere l'obiettivo di "garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile", è indispensabile che il processo di valutazione divenga parte integrante dell'iter di formazione dello strumento di pianificazione e programmazione: dall'assunzione degli obiettivi, all'elaborazione delle politiche e azioni, all'approvazione delle scelte di piano, al monitoraggio degli effetti derivanti dall'attuazione delle stesse.

Partecipazione prevista

La normativa regionale, in conformità alla legge nazionale, prevede che l'autorità competente esprima il proprio parere per quanto riguarda la VAS, "tenendo conto della consultazione pubblica, dei pareri, dei soggetti competenti in materia ambientale".

Possibili strumenti di facilitazione-partecipazione

Bar Camp

Forum periodici

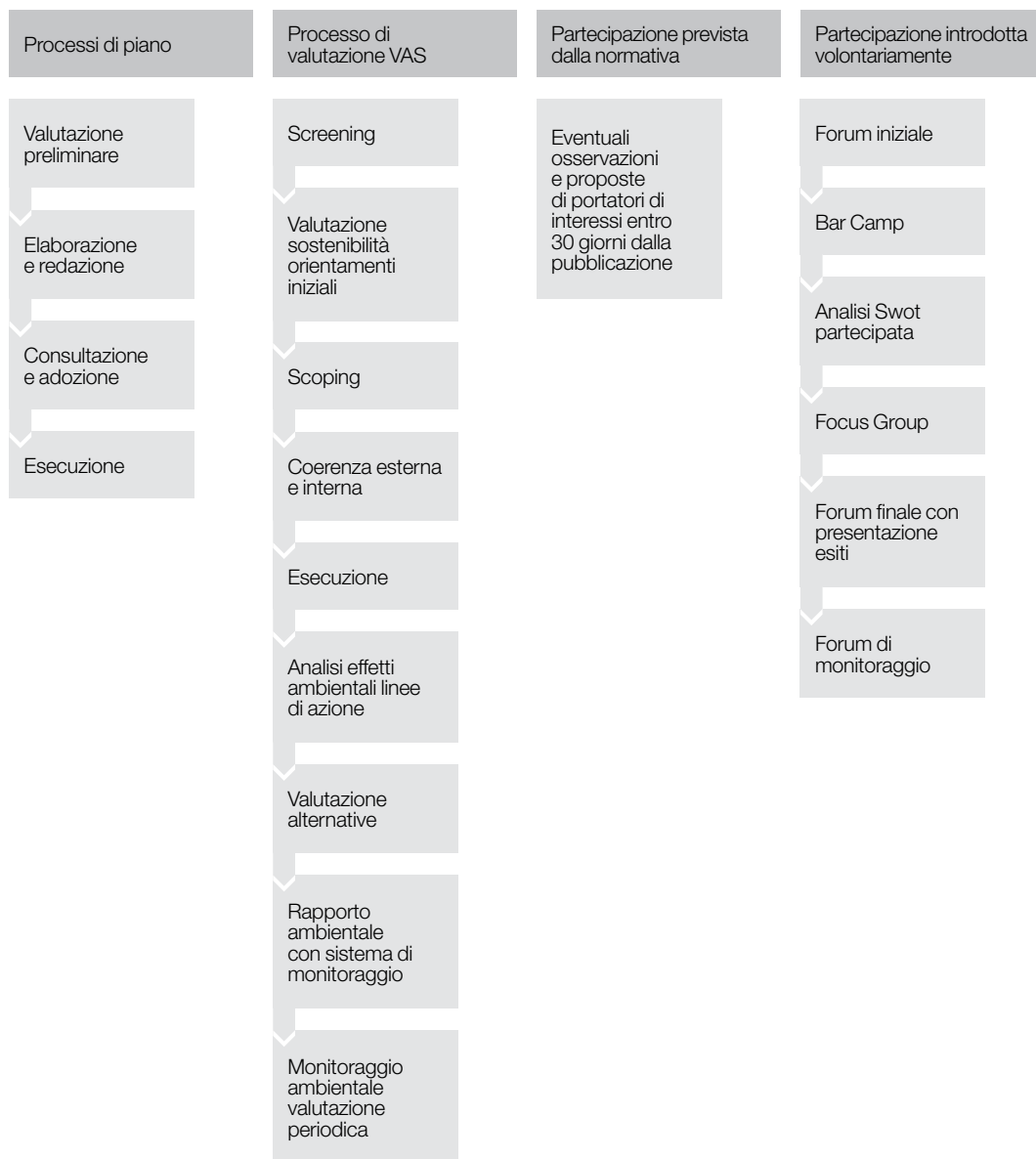
Focus group

Analisi swot partecipata

Analisi multi-criteria partecipata

Schema 8.3.1

Valutazione Ambientale Strategica (VAS)



Periodo considerato 6-10 mesi





9 | La governance e la partecipazione nei Piani di Sviluppo locale

9.1 Programma di Sviluppo Rurale

Definizione di sintesi

Il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2007-2013 è lo strumento che governa lo sviluppo del sistema agroalimentare dell'Emilia-Romagna e ha l'obiettivo generale di "favorire uno sviluppo sostenibile in termini ambientali tale da garantire una maggiore competitività del settore agricolo e la necessaria coesione sociale".

Programmi Rurali Integrati Provinciali

Definizione di sintesi

I Programmi rurali integrati provinciali (PRIP), elaborati dalle Province insieme alle Comunità montane coerentemente con le indicazioni del PSR, sono gli strumenti programmatici provinciali in materia di sviluppo rurale che, partendo dalle specificità locali, dettagliano le scelte strategiche regionali al fine di promuovere una lettura integrata degli interventi, sia interna alle politiche di sviluppo rurale, sia con gli altri interventi comunitari (politiche di coesione) e regionali attivati a livello locale. I PRIP forniscono indicazioni anche per la redazione dei Piani di Azione Locale (PAL) da parte dei Gruppi di Azione Locale (GAL).

Partecipazione prevista

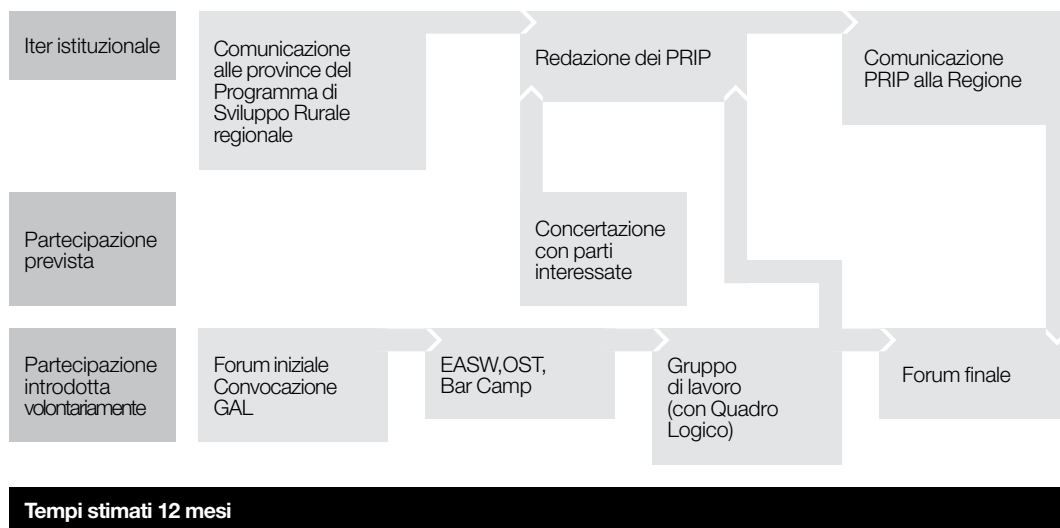
Nella definizione del Piano regionale e delle linee generali di politica agricola, la Regione si è confrontata con la Consulta agricola regionale composta da organizzazioni agricole professionali, cooperative, sindacati, organismi operanti nella filiera, associazioni dei consumatori. Ha, inoltre, istituito un comitato di coordinamento, un comitato tecnico-amministrativo, 6 gruppi di lavoro, un tavolo agroalimentare regionale e il partenariato regionale (costituito da oltre 80 rappresentanti degli enti pubblici territoriali, delle autorità pubbliche competenti, delle parti sociali e di altri organismi rappresentativi della società civile).

Maggiori spazi per la partecipazione emergono, invece, in relazione ai PRIP, nel momento in cui forniscono indicazioni ai GAL, strumenti di programmazione multistakeholder per la definizione di Piani di azione locali.

Possibili strumenti di facilitazione-partecipazione

- | | |
|-------------------------|------------------------------------|
| Forum plenari periodici | Workshop Gruppi di lavoro tematici |
| Workshop EASW | Bar Camp |
| OST | GOPP Quadro Logico |

Schema 9.1.1 | Programmi Rurali Integrati Provinciali



9.2 Programmi e finanziamenti comunitari

Definizioni di sintesi

La Regione gestisce, direttamente o attraverso il decentramento agli enti locali, i finanziamenti concessi dall'Unione europea per il territorio regionale, nell'ambito della politica comune di coesione sociale ed economica. I finanziamenti sono gestiti secondo programmi pluriennali proposti dalla Regione e approvati dalla Commissione europea:

FESR. Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale è destinato a riequilibrare le disparità fra regioni europee attraverso il sostegno allo sviluppo economico e alla cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale. Il FESR intende rafforzare la competitività e l'innovazione, creare e mantenere posti di lavoro stabili e assicurare lo sviluppo sostenibile.

FSE. Il Fondo Sociale Europeo è volto a sostenere le politiche degli Stati membri intese a conseguire la piena occupazione, la qualità e la produttività sul lavoro, promuovere l'inclusione sociale, compreso l'accesso all'occupazione delle persone svantaggiate e ridurre le disparità occupazionali a livello nazionale, regionale e locale.

FEP. Il Fondo Europeo Pesca sostiene gli interventi nel settore della pesca e dell'acquacoltura. In particolare è volto a garantire la stabilità delle attività di pesca e a equilibrarle rispetto alle risorse ittiche disponibili; potenziare lo sviluppo di imprese redditizie nel settore ittico; facilitare la conservazione e la tutela dell'ambiente e delle risorse marine; incentivare lo sviluppo durevole nelle zone costiere, marittime e lacustri interessate dalle attività di pesca e di acquacoltura e migliorare le condizioni di vita e di lavoro in queste zone.

FEASR. Il Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale contribuisce alla promozione dello sviluppo rurale sostenibile nell'Unione europea, integrando le politiche di sostegno dei mercati e dei redditi nell'ambito della politica agricola comune.

Partecipazione prevista

Trattandosi di strumenti di programmazione definiti nell'ambito di rapporti interistituzionali, sono previste modalità di governance multilivello principalmente tra enti pubblici di vari livelli.



10 | La governance e la partecipazione nei Piani di settore

10.1 Piano Energetico Regionale

Definizione di sintesi

Il Piano energetico regionale traccia lo scenario evolutivo del sistema energetico regionale e, a partire dalle azioni che la Regione ha sviluppato negli ultimi anni, definisce gli obiettivi di sviluppo sostenibile futuri da perseguire in tutti i settori. Con riferimento al protocollo di Kyoto, il Piano suggerisce, entro il 2012, una riduzione del livello di emissione CO₂ pari al 6,5%, promuovendo:

risparmio energetico;

uso efficiente dell'energia;

valorizzazione delle fonti rinnovabili;

diffusione di sistemi di generazione distribuita;

equilibrio del bilancio elettrico regionale;

sicurezza, continuità, economicità degli approvvigionamenti interni;

riqualificazione del sistema elettrico;

nuove tecnologie nell'industria;

certificazione energetica degli edifici;

sviluppo dei servizi di energy management;

sinergie tra le Università, i centri ENEA e CNR e promozione di programmi di ricerca e innovazione europei e nazionali.

Partecipazione prevista

La normativa regionale prevede che “la Regione e gli enti locali, nell’esercizio delle funzioni di programmazione energetica territoriale previste dalla presente legge, informino la propria attività al metodo della concertazione istituzionale e della partecipazione delle istanze di rilevanza economica e sociale, anche attraverso i metodi e gli strumenti delle Agende 21 locali e gli strumenti di raccordo interistituzionale e di concertazione di cui alla legge regionale n. 3 del 1999 e alla legge regionale n.6 del 2004”.

Possibili strumenti di facilitazione-partecipazione

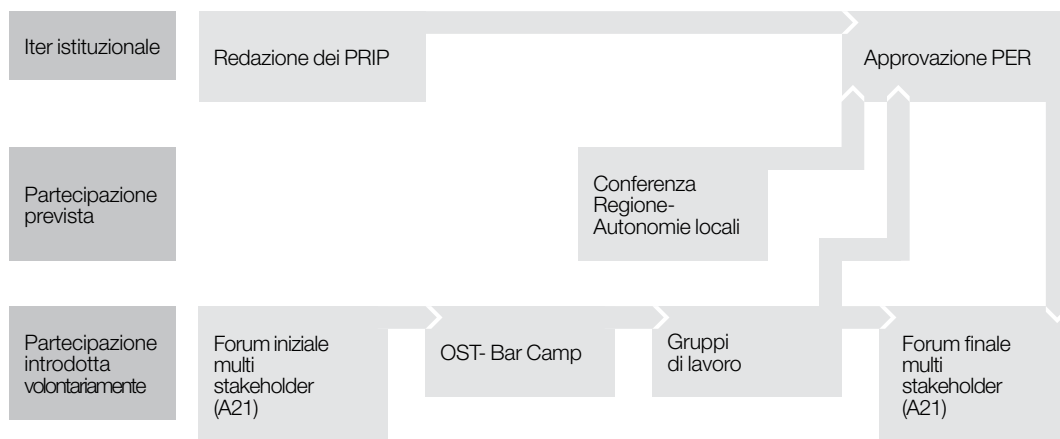
Forum periodici multistakeholder

Gruppi di lavoro tematici

Workshop EASW

Bar Camp

Schema 10.1.1 | Piano Energetico Regionale



Tempi stimati 12 mesi

10.2 Piano di Tutela delle Acque

Definizione di sintesi

Il Piano di tutela delle acque rappresenta lo strumento di pianificazione a disposizione delle Pubbliche amministrazioni, e della Regione in particolare, per il raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale delle acque fissati dalle direttive europee (Dir. 2000/60/CE) e recepite nella normativa italiana (D.Lgs.152/99 e successive modifiche).

L'approccio del Piano è integrato e, perciò, analizza e considera sia gli aspetti quantitativi legati alla risorsa acqua (risparmio e riuso, perdite di rete, minimo deflusso vitale, verifica delle concessioni, ecc.), sia quelli più tipicamente di carattere qualitativo (balneazione, depurazione e acque reflue, inquinamento, aspetti ecologici, biodiversità, ecc.).

Partecipazione prevista

Conformemente alla normativa nazionale, “le regioni assicurano la più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato di qualità delle acque e favoriscono l’attiva partecipazione di tutte le parti interessate”.

Sono stati costituiti quattro gruppi di lavoro, coordinati dal Servizio Tutela e risanamento risorsa acqua, uno per ogni Autorità di bacino (Autorità di bacino del fiume Po, Autorità di bacino del fiume Reno, Autorità dei fiumi romagnoli e Autorità di bacino dei fiumi Conca-Marecchia). I gruppi di lavoro hanno operato con il supporto tecnico-scientifico dell’Agenzia regionale per la prevenzione e l’ambiente (ARPA) dell’Emilia-Romagna. È stata assicurata un’ampia partecipazione alle fasi di consultazione del Piano, con circa 50 Conferenze di pianificazione, a cui si sono affiancati numerosi convegni, seminari pubblici e discussione all’interno di forum di Agenda 21 locale nelle varie province.

Possibili strumenti di facilitazione-partecipazione

Forum periodici

Focus Group

Open Space Technology

Gruppi di lavoro tematici

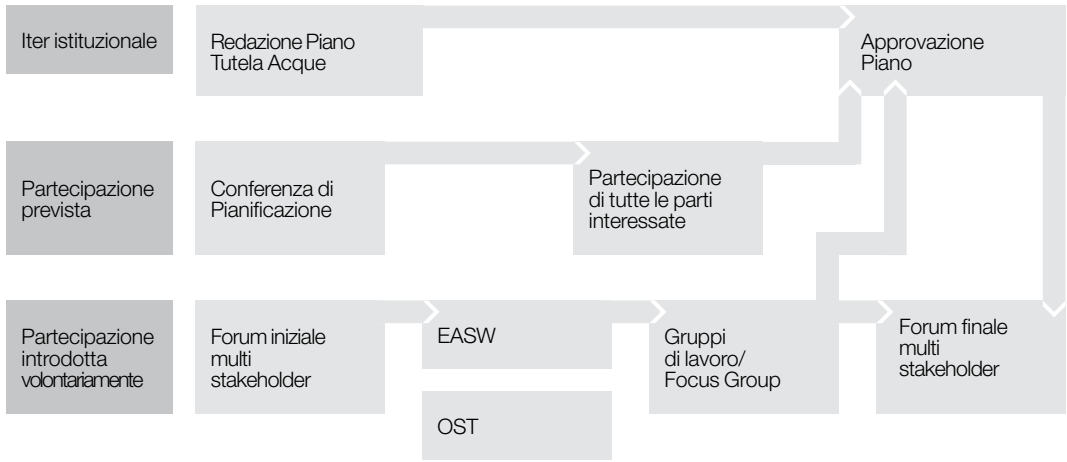
Workshop EASW

Bar Camp



Schema 10.2.1

Piano di tutela delle acque



Tempi stimati 12 mesi

10.3 Piano Regionale Attività Estrattive

Definizione di sintesi

Il Piano regionale attività estrattive delega la pianificazione delle attività di cava alle Province, che predispongono i PIAE (Piano Infraregionale Attività Estrattive), e ai Comuni, che a loro volta elaborano i PAE (Piano comunale Attività Estrattive), mentre attribuisce alla Regione funzioni di indirizzo e coordinamento.

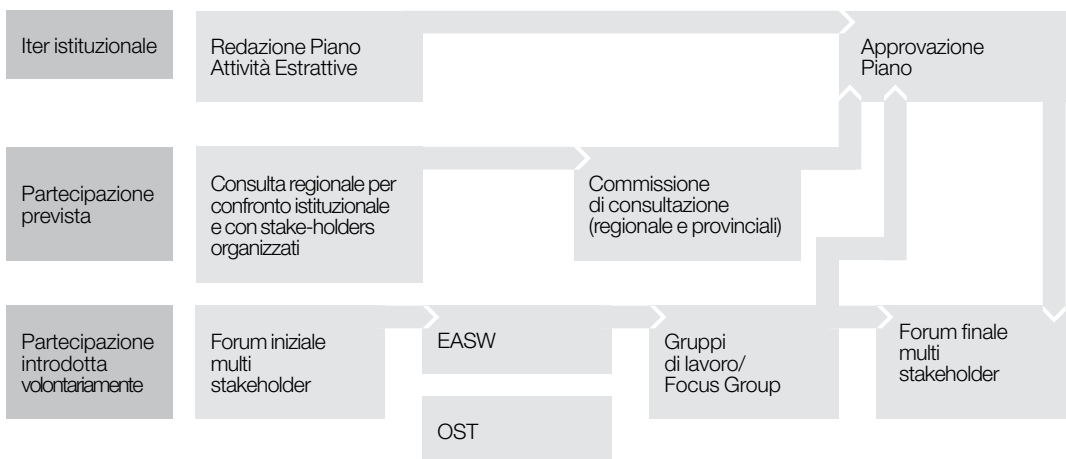
Partecipazione prevista

La Regione e ogni singola Provincia istituiscono una apposita Commissione per le attività estrattive con funzioni consultive. Viene istituita anche la Consulta regionale per le attività estrattive, sede permanente di confronto e partecipazione alle scelte regionali nel settore e composta da rappresentanti delle associazioni regionali dei Comuni, delle Province, delle Comunità montane e delle associazioni sindacali, imprenditoriali e ambientaliste.

Possibili strumenti di facilitazione-partecipazione

- | | |
|-----------------------|---------------------------|
| Forum periodici | Gruppi di lavoro tematici |
| Focus Group | Workshop EASW |
| Open Space Technology | Bar Camp |

Schema 10.3.1 | Piano regionale attività estrattive



Tempi stimati 12 mesi



10.4 Piano dei Rifiuti

Definizione di sintesi

La Regione ha avviato dal 1994 una serie di azioni e programmi per una corretta gestione dei rifiuti su scala regionale, secondo le direttive UE in materia, con l'obiettivo di un loro corretto smaltimento e del recupero di rifiuti ed energia. Le attività regionali sui rifiuti sono indirizzate a favorire la riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti e la regolamentazione della gestione attraverso un sistema integrato, incentivando l'impiego di moderne tecnologie in modo da assicurare la protezione dell'ambiente e la tutela della salute dei cittadini. Le strategie regionali di settore trovano applicazione nei Piani Provinciali di Gestione Rifiuti (PPGR) delle singole Province.

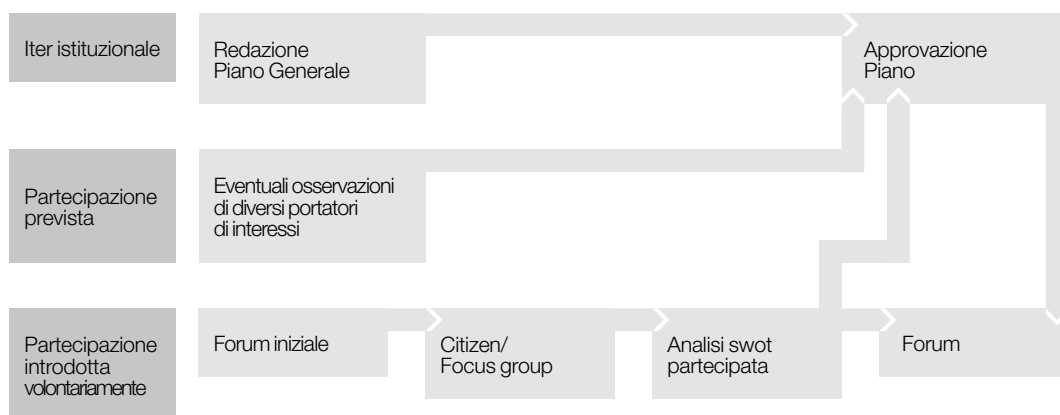
Partecipazione prevista

Spazi di partecipazione possono essere previsti, in particolare, in fase di redazione dei Piani provinciali, alternando momenti di formazione/consultazione e analisi swot partecipate per decisioni relative alla eventuale localizzazione degli impianti.

Strumenti per la facilitazione-partecipazione

- | | |
|-------------------------------------|---------------------------|
| Forum multistakeholder periodici | Gruppi di lavoro tematici |
| Focus Group | Analisi swot partecipate |
| Citizen Jury (Giuria dei Cittadini) | Bar Camp |

Schema 10.4.1 | Piano dei Rifiuti



Tempi stimati 12 mesi

10.5 Programma regionale di Azione Ambientale

Definizione di sintesi

Il Piano di azione ambientale è un programma triennale predisposto dalla Regione insieme alle Province e definisce la politica pluriennale per lo sviluppo sostenibile per l'Emilia-Romagna e i conseguenti piani e progetti da attuarsi in tutti i settori nel quadro degli indirizzi dell'Unione europea (VI Programma quadro) in materia di ambiente.

Il documento contiene la descrizione dei principali problemi ambientali della Regione, la definizione degli obiettivi strategici e specifici, i campi di intervento, gli strumenti di attuazione, gli attori coinvolti nella sua attuazione, l'indicazione delle risorse finanziarie disponibili e le modalità di gestione.

Partecipazione prevista

Lo strumento è oggetto di confronto-consultazione e con le principali istituzioni, le associazioni di impresa, ambientali e sindacali della regione attraverso appositi incontri.

Possibili strumenti di facilitazione-partecipazione

Forum periodici multistakeholder

Workshop tematici /Gruppi di lavoro

Focus Group

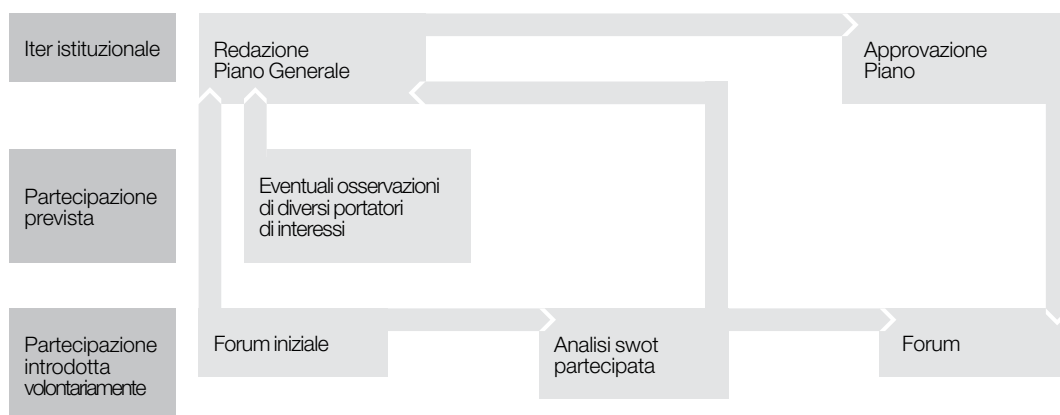
Workshop EASW

Bar Camp

Quadro Logico PCM

Schema 10.5.1

Programma regionale di Azione Ambientale



Tempi stimati 12 mesi



10.6 Piano del Traffico-Mobilità (PRIT)

Definizione di sintesi

Il PRIT (Piano Regionale Integrato dei Trasporti) è il principale strumento di pianificazione dei trasporti della Regione.

I principali obiettivi del PRIT sono: massimizzare l'efficacia, l'efficienza e l'affidabilità del trasporto locale e la sua integrazione con il trasporto ferroviario; massimizzare la capacità del sistema ferroviario di assorbire tutto il traffico possibile delle persone e delle merci; creare le condizioni per l'avvio di una concreta politica del trasporto fluviale e fluvio-marittimo per l'interscambio delle merci; creare un sistema infrastrutturale fortemente interconnesso, strutturato come rete di corridoi plurimodali-intermodali (strada, ferrovia, vie navigabili); creare un sistema di infrastrutture stradali altamente gerarchizzato e organizzare il disegno della rete stradale in modo da aumentarne l'efficienza; operare per una mobilità sostenibile e assicurare a cittadini e imprese la migliore accessibilità del territorio regionale, promuovendo un sistema integrato di mobilità in cui il trasporto collettivo assolve un ruolo fondamentale.

Le Province e i Comuni sono tenuti ad adeguare i propri Piani urbani del traffico e di coordinamento alle disposizioni del PRIT.

Partecipazione prevista

Il piano adottato è depositato presso le sedi dell'Assemblea legislativa e delle Province per 60 giorni dalla pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione dell'avviso dell'avvenuta adozione. Chiunque può prenderne visione e l'avviso è pubblicato sulla stampa locale. Entro la scadenza possono formulare osservazioni e proposte i seguenti soggetti:

gli enti e organismi pubblici;

le associazioni ambientali, economiche e sociali e quelle costituite per la tutela di interessi diffusi presenti nei territori interessati.

L'Assemblea legislativa, entro i successivi 90 giorni, decide sulle osservazioni e approva il piano.

Possibili strumenti di facilitazione-partecipazione

Gruppi di lavoro

Forum multistakeholder

EASW

OST

Bar Camp

Schema 10.6.1

Piano del Traffico-Mobilità (PRIT)



Tempi stimati 12 mesi



10.7 Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali

Definizione di sintesi

Il Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali è lo strumento attraverso il quale la Regione integra le politiche regionali socio-sanitarie, dell'istruzione, della formazione e del lavoro. Da questo dipendono i Piani di zona, nei quali i Comuni definiscono obiettivi da raggiungere e servizi da attivare.

Piani sociali di zona

Definizione di sintesi

Il Piano di zona è un documento programmatico con il quale i Comuni, di intesa con l'Azienda USL, definiscono le politiche sociali e socio-sanitarie rivolte alla popolazione dell'ambito territoriale coincidente con il distretto sanitario.

È lo strumento principale delle politiche sociali, che serve a costruire un sistema integrato di interventi e servizi; mette in relazione servizi che si offrono in strutture, servizi domiciliari, servizi territoriali, misure economiche, prestazioni singole, iniziative non sistematiche, sia che siano rivolte alla singola persona sia alla famiglia; coordina politiche sociali, sanitarie, educative, formative, del lavoro, culturali, urbanistiche e abitative; promuove la collaborazione, in modo coordinato ed efficace per i cittadini, tra soggetti istituzionali e non, pubblici e privati.

Partecipazione prevista

Partecipazione dei soggetti istituzionali:

la Regione ha funzione di indirizzo, programmazione e coordinamento, anche attraverso uno specifico monitoraggio e sostegno della sperimentazione attuato con gli strumenti di un Tavolo tecnico Regione-Province e di un gruppo tecnico regionale interservizi;

le Province hanno funzione di promozione, accompagnamento e formazione a livello interzonale, attraverso l'attivazione di specifiche Conferenze di servizi e tavoli provinciali di coordinamento politico e tecnico;

i Comuni, da un lato, hanno ruolo di promozione, governo e direzione del processo e, dall'altro lato, di produzione e gestione dei Piani, con il concorso degli

altri soggetti istituzionali e del terzo settore, attivando, tramite il Comitato di distretto, uno specifico coordinamento a livello politico, e, tramite il tavolo tecnico di zona o l'Ufficio di piano, il coordinamento a livello tecnico;

le Aziende USL e i distretti come partner nella programmazione congiunta con i Comuni associati, in quanto soggetti competenti sull'accesso e l'erogazione dell'assistenza socio-sanitaria;

le diverse amministrazioni statali, che in base alle loro specifiche competenze hanno dato il loro apporto alla programmazione (scuola, carcere, giustizia minorile).

Partecipazione dei soggetti sociali

Portatori di specifici interessi e/o fornitori di servizi (cooperazione sociale; volontariato; associazionismo; organizzazioni sindacali; Istituzioni pubbliche assistenza e beneficenza) contribuiscono alla definizione dei Piani con il loro specifico apporto sia alla ricostruzione della conoscenza su bisogni, sistema dell'offerta e criticità, sia all'individuazione di priorità sulle diverse aree di bisogno.

Possibili strumenti di facilitazione-partecipazione

Forum periodici	Gruppi di lavoro
Focus Group	EASW
Open Space Technology	Bar Camp

Schema 10.7.1 |

Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali



Tempi stimati 12 mesi



10.8 Piani Per la Salute

Definizione di sintesi

I Piani per la Salute (PPS) sono la risposta innovativa della Regione Emilia-Romagna ai problemi di salute e all'esigenza delle comunità di poter far ascoltare le proprie indicazioni, aspettative e giudizi. Sono rivolti all'intera collettività ed ai suoi rappresentanti nelle istituzioni e nella società civile, hanno valenza operativa triennale e sono modulati sulle specificità locali. La definizione dei Piani risponde a tre criteri di decentramento territoriale, responsabilità degli enti locali e multisettorialità.

Il coordinamento per la realizzazione del Piano è affidato agli enti locali attraverso la Conferenza sociale e sanitaria territoriale.

Partecipazione prevista

Conferenza territoriale sociale e sanitaria

La Conferenza territoriale sociale e sanitaria rappresenta il soggetto e la sede del coordinamento intersettoriale che si traduce in strategie condivise per obiettivi comuni tra le istituzioni, il volontariato, i produttori che concorrono alla salute del cittadino con prestazioni qualificate e servizi tempestivi, le organizzazioni sociali.

Singoli cittadini

Il Piano prevede la diretta partecipazione del singolo cittadino al percorso collettivo, attraverso la segnalazione puntuale dei bisogni di salute, la diffusione delle soluzioni messe in atto, l'adozione di buone pratiche.

Sono previsti diversi momenti di partecipazione, in relazione alle diverse fasi del processo di definizione di un Piano per la salute:

fase 1, identificazione di problemi di salute. La comunità propone i problemi di salute più rilevanti. I luoghi di ascolto sono: quelli istituzionali (come i consigli comunali aperti); quelli creati appositamente;

fase 2, selezione delle priorità. Vengono individuate le linee di indirizzo e gli ambiti di intervento prioritari, in base a criteri condivisi con la comunità che ha espresso i problemi. In questa fase, soggetti istituzionali saranno affiancati da tecnici epidemiologi, ma anche da comitati consultivi, giurie di cittadini, e quanti possono contribuire efficacemente al lavoro di selezione delle priorità;

fase 3, elaborazione del Piano. Il Piano prende forma attraverso la definizione degli obiettivi e delle azioni ad essi coerenti;

fase 4, attuazione del Piano. Tutti i soggetti coinvolti sono chiamati a fare la loro parte per rendere concrete le azioni nei diversi ambiti: la sfera dei servizi o le realtà produttive, l'informazione e la formazione, la tutela dell'ambiente e la promozione di attività assistenziali, ecc;

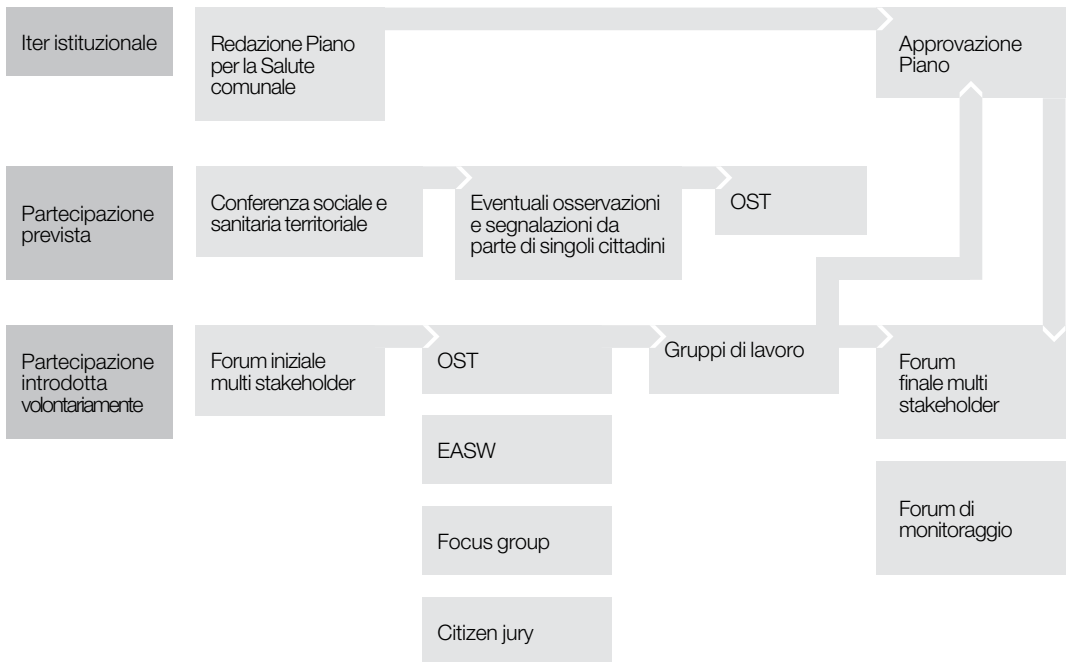
fase 5, monitoraggio e valutazione. Il Piano è verificato, nel suo svolgimento e nei suoi risultati, per valutare l'efficacia delle azioni previste e apportare gli eventuali correttivi che dovessero rendersi opportuni.

Possibili strumenti di facilitazione-partecipazione

- | | |
|-----------------------|----------------------|
| Forum permanente | Gruppi di lavoro |
| Focus Group | Workshop EASW |
| Open Space Technology | Giuria dei Cittadini |

Schema 10.8.1

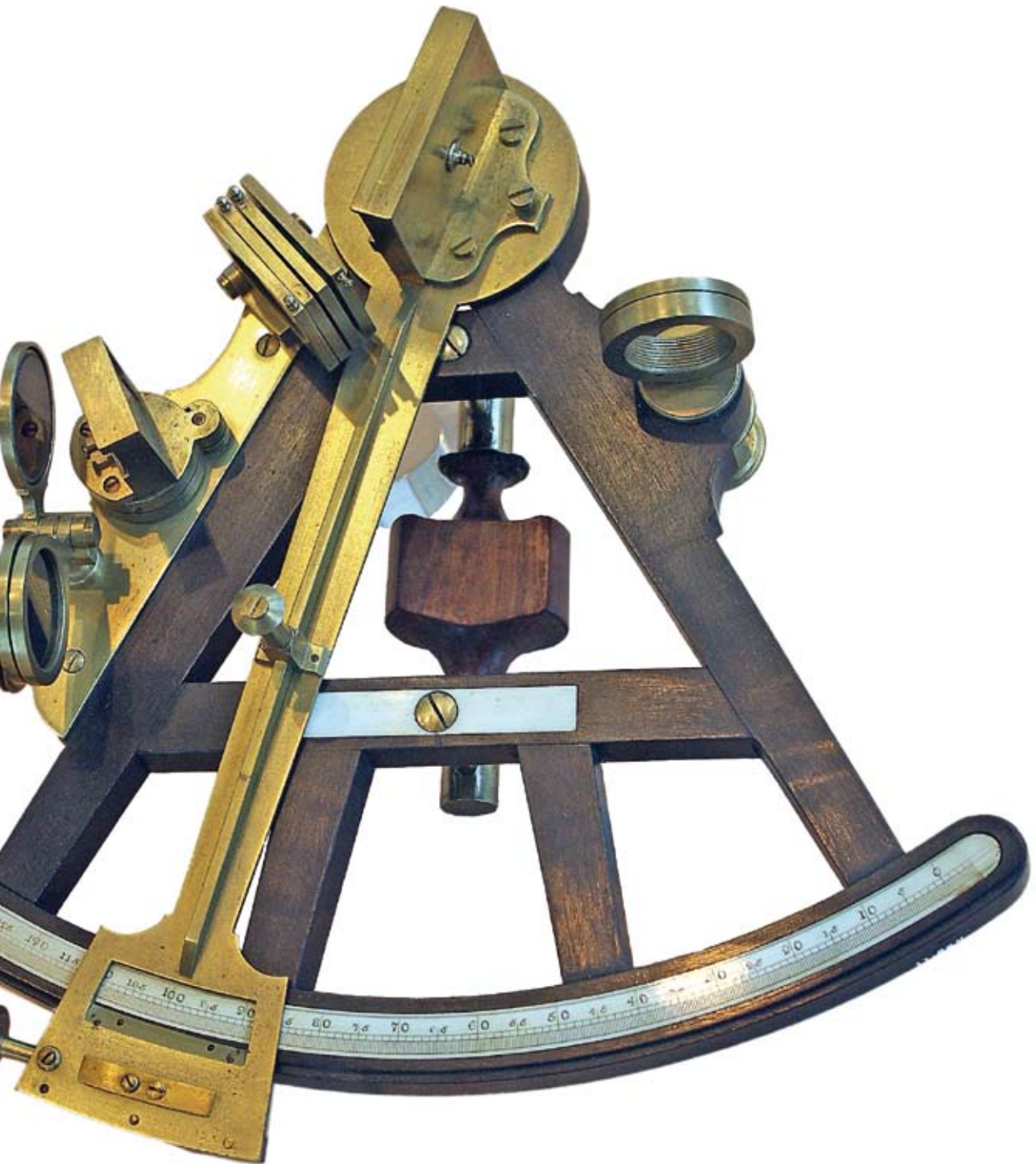
Piani per la salute



Regione Emilia-Romagna | I quaderni della partecipazione



Tempi stimati 12 mesi



11 | La Governance e la partecipazione con strumenti volontari

11.1 Agenda 21 Locale

Definizione di sintesi

Le Agende 21 locali (A21L), in attuazione del Programma Agenda 21 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile, sono strumenti di deliberazione pubblica e progettazione partecipata per promuovere lo sviluppo sostenibile e la partecipazione intersettoriale su scala locale, promossi volontariamente dagli enti pubblici. L'obiettivo finale è la definizione di un Piano di azione locale su obiettivi di miglioramento ambientale, sociale ed economico da realizzare da parte dell'ente pubblico in partnership con i vari stakeholder locali.

La struttura del processo partecipato prevede sessioni plenarie come forum e workshop tematici di lavoro, oltre ad eventuali visite, interviste, focus group.

L'A21L è stato in Italia il principale strumento di governance locale per la sostenibilità dalla fine degli anni '90, prevedendo già caratteristiche di deliberazione pubblica strutturata, basate sul confronto e l'inclusione in varie fasi di lavoro: analisi, elaborazione del piano di azione, attuazione di progetti, monitoraggio e valutazione. L'A21 prevede il coinvolgimento di almeno nove categorie di stakeholder (Major Groups). Un processo di A21L può essere attivato in modo autonomo o inserirsi a supporto di altri processi partecipati. Le A21L hanno permesso di sperimentare nuove tecniche di facilitazione codificate e di fare da apripista a diversi strumenti di gestione per la sostenibilità, come certificazioni ambientali, Green procurement, Bilanci sociali, Responsabilità sociale d'impresa. A livello internazionale Iclei aveva censito nel 2004 oltre 6000 esperienze di A21L nel mondo.

La Regione Emilia-Romagna ha iniziato a promuovere processi di A21L dal 2000, svolgendo diverse indagini periodiche sulle A21L in Emilia-Romagna, nel 2003, 2004 e 2006, che hanno permesso di censire oltre 80 esperienze.

Partecipazione prevista

A21L è uno strumento di partecipazione volontario intersettoriale, che prevede forum

plenari in fase iniziale, a metà lavori, alla presentazione del Piano di azione e periodicamente durante i momenti di monitoraggio. Il cuore di A21L e della partecipazione è nei gruppi di lavoro tematici, dove si usano diverse tecniche di facilitazione che combinano lavori individuali e di gruppo in fase di costruzione di visioni e progetti (es. EASW, OST, Quadro Logico PCM).

Strumenti di facilitazione-partecipazione

Forum permanente nelle varie fasi

Gruppi di lavoro tematici

EASW

OST

GOPP Quadro Logico

Bar Camp

World Cafè

Interviste

Schema 11.1.1 | Agenda 21 Locale



Tempi stimati 6-12 mesi

11.2 Bilancio Partecipativo

Definizione di sintesi

Il Bilancio partecipativo è una forma di consultazione e partecipazione diretta dei cittadini alla vita della propria città, per la definizione “partecipata” di priorità di intervento e di spesa nel Bilancio di previsione del Comune.

L’esperienza nasce a Porto Alegre (Brasile), nel 1989, con l’obiettivo di permettere ai cittadini di partecipare attivamente all’elaborazione della politica amministrativa municipale. Le principali esperienze più consolidate sono diffuse in Sud America. In Italia, il Bilancio partecipativo si è diffuso a partire dalla fine da metà anni ‘90 in alcuni enti locali. La buona riuscita di questo strumento dipende in gran parte da una certa stabilità politico-amministrativa e da una volontà di coinvolgimento che va ben oltre gli attori politici.

Partecipazione prevista

Nell’ambito di un BP sono previste assemblee pubbliche in diversi quartieri del territorio come:

incontro pubblico per presentare le modalità di definizione del Bilancio, per individuare bisogni e proposte dei cittadini, per condividere gli interventi già previsti dall’Amministrazione;

tavoli tecnici tematici di approfondimento per valutare e definire con i tecnici del Comune gli interventi prioritari rispetto alla stima dei costi, alla fattibilità tecnica, all’integrazione con altri interventi, ai tempi di realizzazione, ruoli;

incontro pubblico di presentazione degli esiti per informare sull’inserimento degli interventi approvati nel Bilancio.

Un fattore rilevante di efficacia e successo del BP sta nello stabilire preventivamente la quota di bilancio rispetto alla quale i cittadini possono decidere le loro priorità di intervento da prevedere nel Bilancio preventivo.

Possibili strumenti di facilitazione-partecipazione

Assemblee pubbliche

Tavoli tecnici (amministratori, tecnici, cittadini)

World Cafè

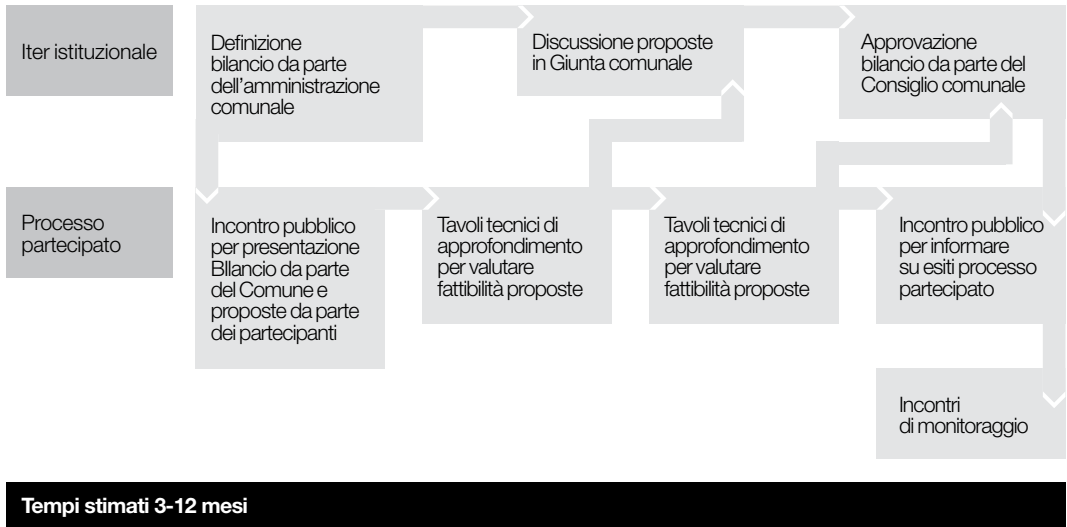
Incontri di consultazione

Bar Camp



Schema 11.2.1

Bilancio partecipativo



11.3 Forum Giovani

Descrizione di sintesi

La Regione indice periodicamente una conferenza denominata “Forum giovani”, quale luogo privilegiato d’incontro tra giovani e istituzione regionale; sede di confronto, partecipazione e d’individuazione di proposte, anche ai fini della definizione delle linee prioritarie di azione e della verifica delle politiche rivolte ai giovani. Il forum può essere organizzato per sessioni di lavoro tematiche e prevedere l’utilizzo di tecnologie informatiche come strumento di partecipazione.

La Regione Emilia-Romagna promuove e supporta i giovani e le attività da loro promosse o a loro dedicate, attraverso una legislazione specifica e un’azione concordata a livello territoriale e in concertazione con gli enti locali e altre regioni europee, al fine di creare strategie di rete, individuare le priorità da seguire e finanziare progetti per i giovani che coinvolgano il maggior numero di soggetti, pubblici e/o privati, sui diversi territori provinciali.

Partecipazione prevista

Al Forum giovani sono invitati i rappresentanti di diverse organizzazioni, privilegiando la fascia d’età giovanile:

Organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e cooperazione sociale nell’ambito delle politiche giovanili;

Università, Azienda regionale per il diritto agli studi superiori, istituzioni scolastiche e organismi di formazione professionale accreditati;

Enti locali e loro associazioni;

Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;

Organizzazioni sindacali e associazioni di categoria;

Servizio diocesano per la pastorale giovanile e rappresentanti di ogni altra confessione religiosa con cui lo Stato abbia stipulato un’intesa;

Coordinamenti provinciali degli enti di servizio civile (COPRESC).

Possibili strumenti di facilitazione-partecipazione

World Cafè

Bar Camp

Forum permanente

Open Space Technology

Gruppi di lavoro

E-Town Meeting



Schema 11.3.1

Forum giovani



Tempi stimati 3-12 mesi

11.4 Urbanistica partecipata

Definizione di sintesi

L'Urbanistica partecipata è in generale l'insieme delle attività di partecipazione consultativa e di coprogettazione/progettazione partecipata tra cittadini ed enti pubblici, progettisti di enti pubblici e privati, in relazione a interventi urbanistici semplici e complessi, quali ad esempio il recupero di un edificio, di un'ex area produttiva, la progettazione di un parco urbano, la localizzazione di una struttura pubblica sul territorio, o la definizione di un piano territoriale di area vasta. L'urbanistica partecipata è a cavallo degli approcci e strumenti di partecipazione normativi e volontari.

Come descritto nella sezione iniziale della Parte II, la Regione Emilia-Romagna ha promosso sia dal punto di vista normativo che volontario diversi strumenti di pianificazione territoriale che prevedono forme di partecipazione dei cittadini ai procedimenti di formazione e approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, con l'obiettivo di progettare città più sostenibili. Nel 2005, la Regione Emilia-Romagna ha firmato, insieme a Anci, Upi e Lega delle autonomie dell'Emilia-Romagna, il protocollo d'intesa "Progettazione urbanistica partecipata" con l'obiettivo di promuovere la partecipazione dei cittadini ai progetti di urbanistica. La partecipazione avviene attraverso laboratori in cui i cittadini possono discutere, scambiarsi informazioni e confrontarsi con i progettisti dell'opera.

Partecipazione prevista

In base a quanto previsto dalla L.R. 20/2000, la partecipazione in ambito urbanistico si realizza in diverse forme:

concertazione con le associazioni economiche e sociali, in merito agli obiettivi strategici e di sviluppo da perseguire;

specifiche forme di pubblicità e di consultazione dei cittadini e delle associazioni costituite per la tutela di interessi diffusi;

ulteriori forme di pubblicità e di consultazione dei cittadini da parte degli enti locali, in base a quanto previsto dallo Statuto o con appositi regolamenti;

ampia pubblicità degli atti e documenti concernenti la pianificazione;

tempestivo esame delle osservazioni e proposte dei partecipanti e indicazione delle motivazioni in merito all'accoglimento o meno delle stesse;

diritto al contraddittorio nei casi di esproprio.

La successiva recente Legge n. 6/2009 introduce alcune modifiche ed integrazioni, e consente una maggiore partecipazione:

sono previste “procedure di deposito, pubblicazione, partecipazione e consultazione per i piani disciplinati dalla legge” stessa;

in caso di interventi di riqualificazione urbana, “il Comune attua speciali modalità di consultazione dei cittadini che risiedono o operano nell’ambito di riqualificazione”;

per l’approvazione dei progetti di opere pubbliche e di interesse pubblico, vengono “garantiti il diritto di accesso alle informazioni che attengono al progetto dell’opera e ai suoi effetti sul territorio e sull’ambiente, la consultazione e la partecipazione al procedimento dei cittadini e delle associazioni costituite per la tutela di interessi diffusi”.

Di supporto alla diffusione della cultura urbanistica e dell’urbanistica partecipata sono stati istituiti in diverse città della regione degli appositi Urban center.

Possibili strumenti di facilitazione-partecipazione

Visite sul campo

Planning for Real

Rendering
animate

Simulazioni tridimensionali-Cartografie

EASW

Bar Camp

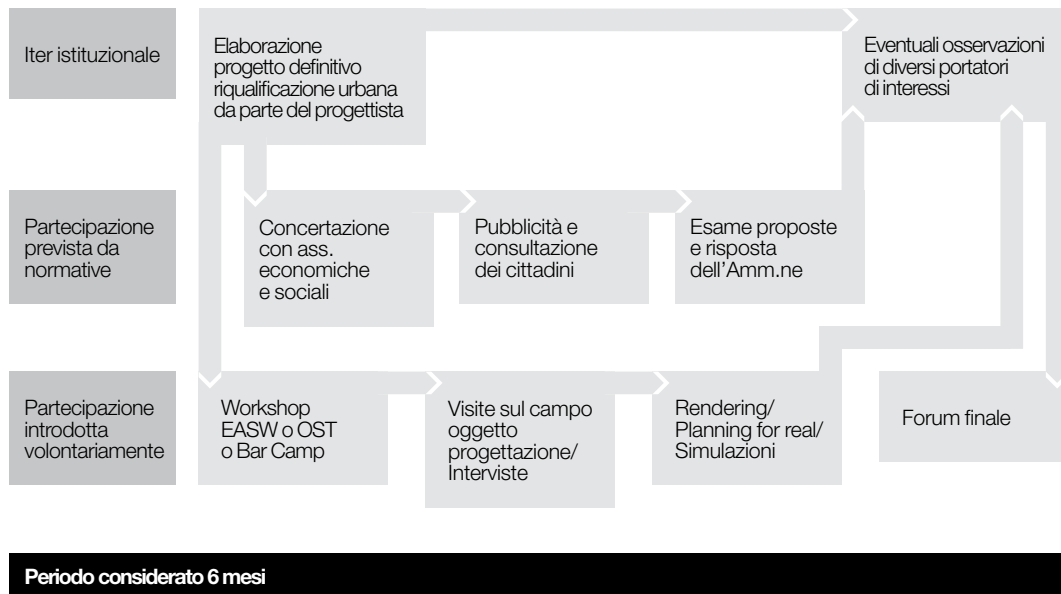
OST

World Cafè

Charette

Mix di strumenti

Schema 11.4.1 | Urbanistica partecipata





PARTE III. LE TECNICHE DI FACILITAZIONE DI SUPPORTO

Introduzione

Esistono attualmente numerosi strumenti e tecniche per promuovere la partecipazione a livello pubblico, alcuni previsti dalla normativa nazionale e regionale vigente, altri di tipo volontario.

In entrambe le tipologie, poi, è possibile distinguere tra strumenti:

formali o informali;

tecnicamente complessi o semplici;

con attori limitati, settoriali e consolidati o multi-settoriali.

Non tutte le fasi di lavoro di un progetto prevedono momenti di partecipazione attiva e totale.

Per motivi normativi e ruoli istituzionali, spesso non è possibile coinvolgere tutti gli attori. Oppure gli spazi di partecipazione vengono attivati solo a margine di un processo, all'inizio o alla fine, come semplice contributo di idee.

Strumenti di partecipazione previsti dalla normativa vigente

Gli strumenti previsti dalle normative per facilitare una maggiore partecipazione in vari contesti rivolti ai singoli cittadini in forma spontanea e in forma organizzata sono numerosi, almeno una decina:

le attività delle Circoscrizioni di quartiere,

l'accesso agli atti amministrativi,

i servizi di Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP),

referendum consultivi,

petizioni e istanze popolari,

iniziative di legge popolare,

consulte comunali tematiche,

sedute aperte del consiglio comunale o provinciale su singoli temi.



Questi strumenti, di tipo informativo e consultivo sulla gestione amministrativa, sono rivolti principalmente ai singoli cittadini e si applicano attraverso modalità specifiche di attuazione previste da appositi regolamenti o contenute nello Statuto degli enti pubblici. Nella prassi corrente, solo alcuni tra questi strumenti sono promossi adeguatamente, mentre la maggior parte è ancora poco conosciuta e utilizzata, sia all'interno delle istituzioni che tra la cittadinanza.

Altre opportunità di partecipazione sono previste dalla normativa che regola strumenti operativi di supporto a politiche di settore tecnicamente complesse, ad esempio nel campo della programmazione e pianificazione territoriale e dello sviluppo locale, e rivolti a specifici attori (in particolare enti pubblici, settore imprenditoriale, organizzazioni sindacali, enti di controllo).

Strumenti di partecipazione volontari

Gli strumenti di partecipazione volontari, invece, vengono promossi da Amministrazioni locali e da altre organizzazioni senza particolari procedure amministrative o tempi stabiliti da legge o normative.

Questi strumenti possono prevedere modalità operative informali o formali, strutturate in modo semplice o complesso, e più o meno articolate nel tempo.

Offrono il vantaggio di essere maggiormente flessibili e adattabili, sia in termini progettuali che gestionali, in funzione degli obiettivi del progetto in questione, che degli attori promotori e coinvolti. Tuttavia, gli strumenti volontari hanno il limite di non essere cogenti sull'effettiva attuazione degli esiti di quanto emerso, sia per chi promuove il processo che per gli attori che vi partecipano, dal momento che mancano risorse certe dedicate, a differenza di quanto avviene per gli strumenti di tipo normativo.

Sintesi e note

Nelle pagine che seguono vengono descritti diversi strumenti di partecipazione volontari, alcuni dei quali prevedono l'utilizzo di tecniche codificate, altri, invece, di tecniche non codificate. Alcune sono note e applicate da tempo, altre di recente applicazione. Molte sono adattamenti e aggiornamenti di tecniche sostanzialmente simili.

Le varie tecniche derivano da campi disciplinari e settori professionali diversificati, principalmente elaborate da professionisti di vari settori lavorativi: dalla cooperazione allo sviluppo a livello internazionale alla psicologia di comunità, dalla gestione delle risorse umane e organizzazione aziendale al project management, dalla creatività di comunità

virtuali all'educazione per adulti. Si tratta spesso di metodologie di derivazione anglo-sassone che infatti etichettano la nutrita gamma di termini nel settore della facilitazione. Va ricordato che le tecniche sono uno strumento di lavoro, non una finalità della partecipazione. Possono essere usate per obiettivi diversi e possono essere "adattate" secondo i bisogni, senza tuttavia stravolgerne la struttura.

Non ultimo, ogni tecnica e approccio di facilitazione, ha punti di forza e di debolezza intrinseci, oltre a quelli che possono emergere nella loro attuazione, dalla teoria alla pratica.

È quindi suggerito di utilizzare un approccio misto che combini diverse tecniche e approcci (mix and match) e di sperimentare, avendo sempre chiari gli obiettivi di partecipazione che si vogliono raggiungere e le condizioni necessarie.

Tabella III.1 | Tecniche di facilitazione

Obiettivi	Tecniche
Tecniche per stimolare la creatività in modo spontaneo	Open Space Technology - OST Bar Camp World Café
Tecniche per analisi partecipata	Mappatura degli attori, delle competenze e dei progetti esistenti Interviste Analisi SWOT Focus group Visite sul territorio
Tecniche per costruzione di scenari	EASW UE Brainstorming Analisi multi-criteria
Tecniche per simulazioni	Planning for Real Banche dati e software analisi multi-criteria
Tecniche per definire Piani di azione e decisioni	EASW UE Metaplan GOPP-Quadro Logico PCM Workshop tematici Focus group Citizen Jury Town Meeting
Tecniche per progettazione partecipata	GOPP-Quadro Logico PCM Workshop Analisi multi-criteria Workshop tematici Focus group



12 | Strumenti di partecipazione volontari con tecniche non codificate

12.1 Forum settoriali e multistakeholder

Cosa sono

In generale luoghi aperti di discussione e partecipazione in sessione plenaria in cui vengono definiti obiettivi e percorsi da realizzare, nell'ambito dei percorsi partecipati strutturati in diverse fasi, alternati a gruppi di lavoro tematici di approfondimento, dove avviene dibattito tra vari stakeholder e cittadini, e vengono prese le decisioni concertate e svolte attività di coordinamento, valutazione e monitoraggio periodico. Di solito i forum sono previsti in fase iniziale, di avvio, a metà e a fine dei lavori di un processo partecipativo per rendicontare i risultati dei lavori della partecipazione.

Le esperienze di A21L hanno contribuito in Italia e in Emilia-Romagna ad attivare decine di forum multistakeholder con approccio intersettoriale (implicazioni ambientali, sociali, economiche), allargando l'inclusione e la sperimentazione a nuovi strumenti di partecipazione e confronto con un'ampia gamma di stakeholder coinvolti su temi di sostenibilità locale. Con l'avvento della tecnologia digitale, della e-democracy e lo sviluppo dei social network, sono sempre più numerosi i forum on line di discussione e confronto, che accorciano virtualmente tempi e luoghi di partecipazione, superando, in parte, aspetti organizzativi e logistici a volte impegnativi.

Condizioni

Disponibilità dell'ente pubblico, e dei vari attori coinvolti, a confrontarsi in modo aperto e continuativo, con momenti di ascolto ed elaborazione di proposte. Da parte dell'ente pubblico promotore ci si aspetta l'impegno a recepire nelle decisioni finali le proposte dei vari stakeholder invitati. Necessità di "regole" di conduzione e partecipazione trasparenti, come la condivisione delle fasi del processo, la concisione e rilevanza degli interventi, il rispetto dei tempi e delle diversità di opinioni, e un approccio al confronto



costruttivo e di corresponsabilità.

Destinatari

È aperto a chiunque sia interessato, sia cittadini che stakeholder di un territorio. I partecipanti hanno uguale importanza e pari opportunità di intervento.

Logistica e materiali di supporto

- ◆ sala ampia per ospitare le sessioni plenarie
- ◆ salette più piccole per sessioni tematiche parallele
- ◆ computer, videoproiettore e schermo
- ◆ materiali informativi

Format

Il Forum si riunisce periodicamente in sessione plenaria per discutere obiettivi e orientamenti generali, per monitorare e valutare i lavori in corso e i risultati finali delle attività dei gruppi di lavoro tematici.

Risorse necessarie

- ◆ logistica adeguata
- ◆ strumentazione informatica
- ◆ comunicazione e materiali informativi
- ◆ facilitazione interna e/o esterna

Tempi di realizzazione

Convocazione e comunicazione: 3 settimane.

Incontro: mezza giornata o una giornata.

12.2 Gruppi di lavoro / workshop / laboratori tematici

Cosa sono

Sono gruppi ristretti di circa 10-15 max 20 persone che discutono e analizzano specifici temi ed elaborano idee, progetti, piani di lavoro in modo partecipato su uno specifico tema, con cadenza periodica, al fine di potere affrontare in modo adeguato vari aspetti. Sono in genere il “motore” e il “cuore” della partecipazione “strutturata”.

Condizioni

Volontà e impegno, da parte dell'amministrazione pubblica, di coinvolgere i cittadini non solo nella consultazione ma anche nella progettazione di interventi, per favorire sul territorio lo sviluppo e scambio di nuove conoscenze e competenze, e reciprocamente la disponibilità, da parte di stakeholder e cittadini, a condividere responsabilità e impegni rispetto alla gestione degli interventi. I gruppi di lavoro danno l'opportunità di elaborare progetti e piani maggiormente elaborati rispetto a momenti di consultazione una tantum e ottenere risultati concreti. È opportuno che il committente si impegni a realizzare entro tempi brevi le priorità di intervento condivise. È opportuno che i partecipanti diano continuità alla partecipazione ai vari incontri previsti.

Destinatari

8-15 persone rappresentative di interessi diffusi che, attraverso la propria azione, interagiscono con le politiche e i processi per la sostenibilità ambientale, sociale ed economica del territorio locale.

Tutte le persone interessate a contribuire con i propri saperi e le proprie competenze alle finalità del progetto.

Logistica

- ◆ una saletta per ogni gruppo di lavoro con pareti/pannelli a cui appendere cartelloni/matrici
- ◆ tavoli e sedie mobili, disposti in semicerchio o anche attorno ad un tavolo
- ◆ cartelloni/matrici per visualizzare la discussione e registrare gli interventi
- ◆ pennarelli
- ◆ post-it

Format

I gruppi di lavoro si riuniscono a intervalli di circa 20 giorni per 4-5 incontri complessivi (tempi adeguati, se condotti efficacemente) per definire progetti abbastanza dettagliati. Tra un incontro e l'altro i partecipanti possono raccogliere informazioni necessarie alla progettazione.

Può essere utile invitare ad alcuni incontri testimoni che raccontino esperienze simili a quelle su cui il gruppo sta lavorando/dibattendo. Il facilitatore stende un report dopo ogni incontro e lo diffonde per posta elettronica ai partecipanti e attraverso il sito internet del processo (se attivato) o dell'ente committente. A conclusione del processo viene redatto un report definitivo.

Risorse necessarie

- ◆ locali
- ◆ comunicazione e materiali
- ◆ mappatura
- ◆ facilitazione (1 facilitatore per ogni gruppo) ma è fattibile, che in alcune condizioni, uno dei partecipanti trascriva i vari interventi
- ◆ cancelleria

Tempi di realizzazione

Mappatura: 2 settimane.

Convocazione e comunicazione: 2/3 settimane.

4-5 incontri nell'arco di circa 4/5 mesi.

Reportistica: diffondere i report intermedi nella settimana successiva ad ogni incontro e il report conclusivo alla chiusura del processo.

Link

http://it.wikipedia.org/wiki/Gruppo_di_lavoro

12.3 Brainstorming

Cos'è

Discussione aperta e spontanea di gruppo per generare idee in un contesto “non giudiziale”. Ogni contributo è considerato adeguato in quanto può stimolare nuove idee che, attraverso l'associazione mentale di significati, possono diventare via via più definite, fino al raggiungimento della soluzione considerata come la migliore.

Condizioni

Ideale nelle prime fasi di avvio di un gruppo di lavoro/laboratorio/workshop per trovare soluzioni ai problemi o i temi da affrontare/approfondire.

Destinatari

Piccoli gruppi (8-15 persone) con attori rappresentativi di tutti gli interessi in gioco rispetto al tema oggetto di discussione. Applicabile in vari ambiti: imprese, scuole, uffici pubblici.

Logistica

- ◆ sala con sedie disposte a ferro di cavallo
- ◆ lavagna a fogli mobili
- ◆ pennarelli
- ◆ post-it

Format

I partecipanti sono incoraggiati ad esprimere tutte le loro opinioni ed idee anche se sono non fattibili o non condivise. Tutti sono invitati a trattenere commenti o critiche (“giudizi”) fin quando tutto il gruppo ha avuto l'opportunità di vedere il proprio contributo trascritto e visibile. Il facilitatore trascrive tutti i suggerimenti del gruppo.

La valutazione e selezione delle idee e delle opinioni espresse avviene in un momento successivo.

Risorse necessarie

- ◆ locali
- ◆ cancelleria
- ◆ lavagna a fogli mobili



◆ eventuale facilitatore

Tempi di realizzazione

Incontro: 2/3 ore per introduzione modalità di lavoro, brainstorming, debriefing (generalmente il metodo viene utilizzato nell'ambito di un processo più ampio).

Link

<http://it.wikipedia.org/wiki/Brainstorming>

12.4 Focus group

Cos'è

Il focus group consiste nel riunire un ristretto gruppo di persone al quale si chiede di approfondire e sviluppare un dibattito-confronto attorno ad un tema specifico con apposite domande di lavoro. Il moderatore-facilitatore prepara le domande, sollecita l'intervento di ogni partecipante, stimola la discussione, ed infine raccoglie tutti gli scambi e i contributi che emergono. È usato nella ricerca qualitativa, sia in ambito di ricerche di mercato che in indagini che in processi partecipati. Possono essere fatti anche focus-group on line anche se con alcuni accorgimenti.

Condizioni

Utile nel caso in cui si perseguano obiettivi quali:

far interagire i partecipanti in piccoli gruppi;

esplorare il punto di vista della popolazione complessiva o di gruppi specifici;

comprendere l'opinione di gruppi che non risponderebbero a questionari;

raccogliere l'opinione di persone straniere (grazie al supporto di traduttori), che - come avviene per tutte le minoranze - è generalmente difficile coinvolgere nei processi partecipati.

Destinatari

Tutte le persone potenzialmente interessate al tema che si sta discutendo, come testimoni significativi o osservatori privilegiati. I partecipanti devono essere selezionati con attenzione per la loro rappresentatività in modo da poter contribuire, da diversi punti di vista, alla focalizzazione della questione. Si selezionano, generalmente, da 6 a 10 persone.

Logistica e materiali di supporto

- ◆ sala in cui i partecipanti si riuniscono in cerchio, intorno ad un tavolo, privo di fonti di disturbo
- ◆ computer portatile

- ◆ schermo per visualizzare gli interventi

Format

Il focus group è condotto da un facilitatore che segue una traccia di domande di lavoro, che vanno dal generale al particolare. La discussione è impostata in modo informale e sono anche ammesse domande reciproche, dichiarazioni di disaccordo. Gli interventi vengono registrati dal facilitatore con vari strumenti, registrazione audio/video, presenza di osservatori. Tutte le informazioni raccolte vengono poi elaborate e sistematizzate dal gruppo di ricerca o facilitatore, andando a costituire il documento finale.

Risorse necessarie

- ◆ facilitazione (1 o 2 facilitatori)
- ◆ locali
- ◆ computer
- ◆ mappatura/selezione partecipanti

Tempi di realizzazione

Mappatura: 2/3 settimane.

Convocazione: 2 settimane.

Incontro: 2/3 ore.

Reportistica: elaborazione ed invio del report nell'arco della settimana successiva all'incontro.

Link

http://it.wikipedia.org/wiki/Focus_group

12.5 Simulazioni e giochi di ruolo

Cosa sono

Attività di gioco e simulazione (dall'inglese role playing) che stimola i partecipanti a essere più consapevoli dei punti di vista, interessi e aspirazioni di altre persone e stakeholder, simulando situazioni reali di confronto. Nell'ambito di processi partecipati di governance e deliberazione pubblica, il "mettersi nei panni di..." serve a promuovere una maggiore visione integrata della complessità delle dinamiche sociali, istituzionali ed economiche, degli interessi e dei fattori e condizioni da considerare quando si elaborano proposte che hanno ricadute sul territorio in generale sia pubbliche che private.

Condizioni

Disponibilità dei partecipanti a "giocare" e a rivestire i panni dei personaggi assegnati, nel rispetto delle regole del gioco e al di là di ruoli quotidiani consolidati.

Destinatari

Gruppi di 10-20 persone ma anche in alcuni casi 40 (quando si simula ad esempio un workshop EASW su scenari da quattro prospettive di settore).

Logistica e materiali di supporto

- ◆ sala ampia per plenaria
- ◆ eventualmente sale piccole per sottogruppi
- ◆ materiali di lavoro e schede/ruolo
- ◆ computer per trascrizione lavori

Format

plenaria iniziale: accoglienza e illustrazione delle regole del gioco da parte del facilitatore;

svolgimento del gioco / simulazione: (generalmente i partecipanti si suddividono in sottogruppi e si succedono diverse sessioni di gioco coordinate dal facilitatore/i);

plenaria finale per debriefing: analisi dello svolgimento del gioco (dinamiche attivate; difficoltà/empatia dei partecipanti nel ricoprire diversi ruoli, ecc.);

confronto tra simulazione e realtà.

Risorse necessarie

- ◆ locali
- ◆ cancelleria
- ◆ facilitazione
- ◆ comunicazione

Tempi di realizzazione

Organizzazione: 1 settimana (di solito il metodo viene utilizzato nell'ambito di un processo più ampio).

Generalmente 2-3 ore circa (i giochi più complessi, per i quali è spesso necessaria la lettura preventiva di materiale informativo, richiedono anche due giornate).

12.6 Visite sul campo

Cosa sono

Sono spesso utilizzate nell'ambito di processi di urbanistica partecipata. Sono escursioni e visite guidate presso luoghi o persone oggetto di analisi, tramite interviste e osservazioni dirette. È un metodo che consente di conoscere "sul campo" il proprio territorio e la propria comunità, di aumentare il senso di appartenenza e valorizzare la conoscenza diretta dei cittadini, nonché di far conoscere in modo immediato e maggiormente consapevole la fruizione degli spazi e le relative problematiche, come supporto a progetti di recupero e riqualificazione.

Condizioni

Strumenti di apprendimento utili per avviare l'analisi di un problema con una percezione più oggettiva dei problemi e delle cause, oltre che a costituire un'esperienza di conoscenza più completa (storie, percezioni, conoscenze, esperienze).

Destinatari

Tutte le persone interessate a o coinvolte in un processo partecipato di intervento sul territorio, in modo che condividano conoscenze e problemi utili alla partecipazione al percorso di progettazione partecipata complessiva.

Logistica

- ◆ organizzare l'eventuale trasporto dei partecipanti presso il luogo della visita, con trasporto pubblico o navetta in car-pooling (auto dei partecipanti o pulmino) o in bicicletta o a piedi se le distanze sono brevi.
- ◆ verificare preventivamente l'eventuale accessibilità dei luoghi e la disponibilità di testimoni significativi.

Format

Questo metodo consiste in una o più visite-passeggiate all'interno del quartiere, nelle quali piccoli gruppi di residenti e o esperti guidano altri cittadini o amministratori in un percorso nel quale si incrociano in modo spontaneo osservazioni e domande, si raccolgono impressioni, problemi, esperienze, si individuano insieme punti di forza e di debolezza.

Le visite possono:



introdurre un processo partecipato, in modo da condividere caratteristiche dello spazio su cui si discuterà, problematiche, esigenze dei diversi attori;

concludere un processo partecipato, con l'obiettivo di illustrare i risultati del processo, le modifiche che verranno apportate al luogo, i problemi che vengono potenzialmente risolti.

In alternativa o in aggiunta alle visite, i progettisti incaricati possono restituire gli esiti della discussione e le proposte dei partecipanti attraverso visualizzazioni simulate (rendering)/mappe/disegni/foto .

Risorse necessarie

- ◆ eventuali costi di facilitazione se sono coinvolti soggetti esterni
- ◆ eventuali costi di trasporto
- ◆ materiali di lavoro (mappe, foto, video camera per riprese, macchine fotografiche)

Tempi di realizzazione

Organizzazione: 2/3 settimane (generalmente il metodo viene utilizzato nell'ambito di un processo più ampio).

Visita: 2/3 ore circa .

Link

Urban Center

12.7 Analisi SWOT partecipata

Cos'è

Modalità di analisi qualitativa per valutare i punti di forza (Strengths), debolezza (Weaknesses), le opportunità (Opportunities) e le minacce/rischi (Threats) di un progetto nell'ambito di un processo decisionale. Può essere usato in vari ambiti di lavoro professionale, economico, sociale, culturale, e anche nella progettazione partecipata come ulteriore strumento di lavoro. Permette strategicamente di individuare i principali fattori interni ed esterni che sono importanti per raggiungere un obiettivo.

Condizioni

Disponibilità, da parte dell'amministrazione committente, e dei partecipanti coinvolti, di valutare diverse implicazioni rispetto a varie diverse alternative, senza preclusioni al risultato.

Esistenza di diverse idee e posizioni nel dibattito contrapposte ed eventuale conflittualità.

Destinatari

Tutte le persone che prendono parte al processo partecipato, dunque interessate al tema che si discute.

Logistica e materiali di supporto

- ◆ sala plenaria/sale per gruppi se partecipanti numerosi
- ◆ matrici/lavagna a fogli mobili
- ◆ pennarelli

Format

Nel caso di situazioni di progettazione partecipata, per ognuna delle soluzioni alternative da discutere, viene predisposta una matrice, in cui è riprodotto lo schema della SWOT analysis. Il facilitatore sollecita i partecipanti ad elaborare e presentare i loro quattro contributi, oppure gli stessi partecipanti, sono sollecitati a trascrivere le loro valutazioni inserendoli nel riquadro indicato.

Risorse

- ◆ locali

12 | Strumenti di partecipazione volontari
con tecniche non codificate

- ◆ cancelleria
- ◆ facilitazione

Tempi di realizzazione

2 ore complessive

Link

http://it.wikipedia.org/wiki/Analisi_SWOT





13 | Strumenti di partecipazione volontari con tecniche codificate

13.1 Open Space Technology (OST)

Cos'è

OST è una metodologia che permette di creare incontri di partecipazione e discussione spontanea a partire da una domanda di apertura, creando liberamente il proprio programma di discussione lavorando in vari sottogruppi.

Il metodo nasce come formula alternativa alla classica riunione con relatori fissi, focalizzandosi sul coinvolgimento spontaneo dei partecipanti, nel semplice rispetto di quattro principi e di una legge.

I quattro principi sono: Chiunque venga, è la persona giusta; Qualsiasi cosa accada è l'unica che poteva accadere; In qualsiasi momento cominci, è il momento giusto; Quando è finita è finita. La legge "dei due piedi" parte dal seguente presupposto: Tutti hanno due piedi e devono essere pronti a usarli. Se una persona si trova a conversare di un argomento e non ritiene di poter essere utile, oppure non è interessata, è molto meglio che si alzi e si sposti in un altro gruppo dove può essere più utile. Tutte le proposte elaborate dai partecipanti vengono raccolte e diffuse a fine giornata in un documento riassuntivo, l'Instant report, che restituisce il lavoro fatto durante l'OST. È un metodo usato in vari contesti professionali, a livello internazionale, in vari contesti di progettazione partecipata, principalmente come evento di inizio di un percorso strutturato.

Condizioni

Un problema o idea generale su cui lavorare.

Necessità di coinvolgere un'ampia gamma di cittadini.

Necessità di dare spazio a situazioni informali e spontanee di partecipazione.

Destinatari

Tutte le persone potenzialmente interessate al tema di cui si discute. Non sono neces-



sarie particolari competenze. Numero di partecipanti: da 20 a 500.

Logistica e materiali di supporto

- ◆ stanza molto grande per ospitare tutti i partecipanti seduti in circolo ed varie stanze più piccole
- ◆ parete per appendere i cartelloni con il programma dei gruppi di lavoro tematici
- ◆ una stanza o spazio per ospitare la zona stampa adibita alla redazione dell'Instant report
- ◆ zona dedicata al coffee break, allestito per l'intera durata dell'OST

Format

- ◆ preparazione e allestimento spazi
- ◆ introduzione dei partecipanti si siedono in cerchio: il facilitatore illustra gli obiettivi e le modalità di lavoro
- ◆ proposte di discussione: i partecipanti sono invitati a proporre degli argomenti di discussione, scrivendo su di un foglio la tematica, il proprio nome, l'ora e lo spazio dell'appuntamento
- ◆ iscrizioni: i partecipanti si iscrivono ai gruppi di lavoro a cui sono interessati
- ◆ gruppi di lavoro: i gruppi si incontrano e discutono, registrando sinteticamente i risultati, li trascrivono su supporto informatico e li consegnano allo staff
- ◆ plenaria finale: discussione generale
- ◆ a conclusione, l'Instant report, contenente le proposte discusse da ciascun gruppo, viene stampato e distribuito ai partecipanti

Risorse necessarie

- ◆ locali adeguati
- ◆ rinfresco/catering permanente per tutti i partecipanti
- ◆ postazione informatica e stampante
- ◆ cancelleria
- ◆ staff da 4 a 10 persone in funzione del numero di partecipanti
- ◆ comunicazione

Tempi di realizzazione

Promozione e inviti: almeno 1 mese prima dell'incontro.

Allestimenti vari: 1 giorno.

Workshop: da 1 a 2 giornate.

Link

<http://www.openspaceworld.org/>

13.2 European Awareness Scenario Workshop (EASW) **Seminario Europeo di Simulazione Partecipativa**

Cos'è

È una metodologia che permette di definire degli scenari e dei Piani di azione da quattro diverse prospettive di settore-categorie sociali di stakeholder (amministrazioni pubbliche, imprese, società civile, tecnici). L' EASW, ideato e promosso dall'Unione europea a metà anni '90, è nato per aiutare la partecipazione e confronto nell'identificare le differenti combinazioni di tecnologia, politiche pubbliche e possibili azioni da realizzare da parte di singoli individui e dalla società in generale per attuare forme di sviluppo sostenibile a livello urbano. È usato con flessibilità, da 2 giorni a 1 giorno.

L'EASW applica approcci di deliberazione pubblica e progettazione partecipata, in quanto combina sessioni di confronto-discussione plenarie, di gruppo, e lavori individuali, con vari livelli di interazione: creatività per scenari, elaborazione di idee e progetti, negoziazione e creazione di consenso per le priorità, votazioni finali. È stato usato in centinaia di contesti a livello europeo, dall'ecologia urbana ai problemi del trasporto, dal recupero di aree industriali dismesse alle nuove tecnologie informatiche, dalla cura ed attenzione per gli anziani a progetti per giovani, da politiche di welfare alla pianificazione dell'uso delle fonti energetiche. Spesso usato come evento di partenza in percorsi di progettazione partecipata urbana e in piani di sviluppo locale e di sostenibilità.

Condizioni

Necessità di fare emergere visioni e idee su vari temi da parte di vari attori.

Necessità di affrontare soluzioni con approccio intersettoriale.

Necessità di impostare in poco tempo una base-piattaforma di piste di lavoro da sviluppare successivamente.

Destinatari

Da 24 a 32/40 partecipanti di quattro gruppi di interesse diverso: imprese, amministratori, associazioni di volontariato ed esperti di settore. Ciascun gruppo comprende preferibilmente almeno 6/8 max 10 persone.

Logistica e materiali di supporto

- ◆ una stanza ampia per le sessioni plenarie e quattro sale per i singoli gruppi tematici e di settore
- ◆ spazio per buffet pranzo
- ◆ pareti o pannelli per appendere matrici per visualizzare i lavori dei partecipanti sia nei gruppi che in plenaria

- ◆ videoproiettore, stampante e fotocopiatrice per stampare la visione comune durante l'incontro

Format

La metodologia EASW si articola in due fasi principali:

sviluppo di visioni: sessioni di lavoro per settori di stakeholder per elaborare ipotesi di scenari economici, sociali, ambientali in un determinato contesto;

proposta di idee-azioni: sessione di lavoro per gruppi tematici, in cui sono mischiati i vari partecipanti stakeholder, che definiscono degli interventi, modalità di attuazione e ruoli-impegni condivisi;

scansione:

- ◆ introduzione ai temi: spesso i materiali informativi sono inviati ai partecipanti prima del workshop;
- ◆ sviluppo di visioni-scenari futuri visto dai gruppi di interesse;
- ◆ i partecipanti, divisi in 4 gruppi di settore, elaborano proiezioni rispetto ai temi a distanza di 10 anni;
- ◆ dibattito sui 4 scenari di settore in sessione plenaria e preparazione della Visione comune;
- ◆ proposta di idee-azioni per realizzare lo scenario comune: i partecipanti, divisi in 4 gruppi tematici, definiscono singolarmente idee su "cosa si deve fare", "come" e "chi deve attuare" le azioni sui singoli temi; ogni gruppo deve selezionare, confrontandosi e negoziando, le 5 migliori proposte (mini piani di azione) emerse dal lavoro del gruppo;
- ◆ presentazione dei 4 Piani di azione (20 proposte) e votazione delle 5 idee-azioni ritenute prioritarie;
- ◆ valutazione: i partecipanti compilano un questionario di valutazione dei risultati e della metodologia EASW.

A conclusione del processo, i facilitatori stendono un report con tutti i risultati emersi durante l'EASW come documento di lavoro di partenza per ulteriori sviluppi di progettazione partecipata.

Risorse

- ◆ sala plenaria e 4 stanze adiacenti
- ◆ buffet
- ◆ computer, videoproiettore e stampante
- ◆ cancelleria (pennarelli, post-it®, cartelloni)

- ◆ 4 facilitatori e 1 coordinatore
- ◆ comunicazione

Tempi di realizzazione

Mappatura: 2 settimane.

Convocazione e raccolta adesioni: 1 mese.

Workshop: la riunione è articolata ufficialmente in 2 giorni, ma spesso ridotta ad una sola giornata.

Reportistica: elaborazione ed invio nella settimana successiva al workshop.

Link

http://it.wikipedia.org/wiki/European_Awareness_Scenario_Workshop

www.cordis.lu/easw

13.3 Electronic Town Meeting

Cos'è

Lo strumento del Town Meeting nasce circa quattrocento anni fa negli Stati Uniti, come espressione di democrazia diretta, attraverso assemblee che si tenevano per discutere tra gli abitanti le esigenze e le politiche del paese.

Grazie all'introduzione delle nuove tecnologie, che permettono di riunire molte persone, anche in luoghi diversi, per discutere ed esprimersi a proposito di politiche pubbliche, oggi lo strumento si è evoluto: l'Electronic Town Meeting si basa sulla discussione a piccola scala, ma i risultati vengono riportati, grazie alla telematica, su scala vasta.

Si distingue per la combinazione di tecniche che:

coniugano i vantaggi della discussione per piccoli gruppi, con quelli di un sondaggio rivolto ad un ampio pubblico;

consentono di costruire l'agenda dei lavori in modo progressivo, attraverso i contributi dei partecipanti stessi.

Una delle esperienze più note è Listening to the city, evento organizzato a New York per discutere le priorità da seguire nel progetto di ricostruzione dell'area del World Trade Center, dopo l'attentato dell'11 settembre 2001. Hanno partecipato all'iniziativa circa 4.300 persone.

Condizioni

Necessità di discutere temi di interesse generale come le politiche pubbliche (il metodo consente di coinvolgere un ampio numero di persone, pur registrando e salvaguardando le posizioni e le opinioni dei singoli che partecipano).

Dal momento che i costi e l'impegno organizzativo-tecnologico da affrontare sono elevati è opportuno utilizzare questo metodo quando i risultati del processo possono produrre un reale cambiamento e verificare che ci siano le risorse economiche e le competenze organizzative/gestionali adeguate.

Destinatari

Tutte le persone potenzialmente interessate al tema di cui si discute (da 500 a qualche migliaio di persone).

È, tuttavia, importante garantire un certo equilibrio, in termini di rappresentatività, del gruppo coinvolto.

Logistica e materiali di supporto

- ◆ sala molto ampia per consentire la partecipazione di un elevato numero di persone
- ◆ tavoli rotondi

- ◆ palco con maxischermo su cui proiettare con videoproiettore
- ◆ microfoni e impianto di amplificazione
- ◆ strumentazione informatica con tecnologia wireless (computer e tastiere per votazione elettronica, stampanti) per tutti i tavoli e per il theme team

Format

Nell'e-Town Meeting si svolgono in successione tre differenti fasi di lavoro:

informazione e approfondimento grazie agli apporti di documenti ed esperti, per assicurare ai partecipanti un buon livello di conoscenza sui temi che vengono discussi;

discussione in piccoli gruppi (10-12 persone), organizzati attorno a tavoli rotondi. Per ciascun tavolo, un facilitatore garantisce una discussione aperta e democratica, che viene registrata su computer e inviata, attraverso una rete di computer portatili collegati con tecnologia wireless, a un gruppo (theme team) che ha il compito di cogliere le intuizioni più stimolanti e i temi comuni emersi dai singoli tavoli e di sintetizzarne i contenuti. Queste sintesi vengono riportate su grandi schermi all'attenzione di tutta l'assemblea.

I temi sintetizzati e restituiti in forma di domande sono proposti ai partecipanti che votano individualmente mediante delle tastierine (polling keypads). Essendo i risultati istantanei, è possibile formulare immediatamente ulteriori proposte che tengano conto delle indicazioni dell'assemblea.

Durante l'evento, che viene coordinato da un facilitatore centrale e da un'equipe di regia, si effettuano interviste ai vari tavoli e video e, al termine della giornata, viene distribuito a tutti i partecipanti un instant report che riassume le informazioni generali sulla partecipazione, il processo e le conclusioni dei lavori.

Risorse

- ◆ locali adeguati di grandi dimensioni
- ◆ strumentazione informatica appropriata
- ◆ tecnologia per votazione elettronica
- ◆ buffet
- ◆ staff da di una decina di facilitatori
- ◆ comunicazione

Tempi

Mappatura: 1 mese.

Convocazione e pubblicizzazione: almeno 1 mese prima dell'incontro.

Organizzazione tecnica: 1 mese.

Workshop: 1 giornata.

Link

<http://www.peopleandparticipation.net/display/Methods/21st+Century+Town+Meeting>

13.4 Planning for Real

Cos'è

Il metodo Planning for Real, una delle prime tecniche codificate per l'urbanistica partecipata, consente di raccogliere il parere e le valutazioni delle persone che vivono in una determinata area per coprogettare interventi di cambiamento in ambito urbanistico.

Attraverso l'utilizzo di semplici modellini tridimensionali di strutture da posizionare su mappe dell'area interessata, consente di presentare e visualizzare in modo semplice e diretto le posizioni e proposte dei vari cittadini interessate, stimolando le competenze di ciascuna persona e rendendo divertente la partecipazione.

Le sessioni di lavoro si svolgono in differenti luoghi e i partecipanti esprimono considerazioni e suggerimenti posizionando dei cartoncini sul modellino tridimensionale, evidenziando il tipo di intervento richiesto e la sua collocazione.

Le indicazioni vengono estratte e viene stabilita una lista di priorità, sulla base delle quali differenti gruppi di lavoro sviluppano un vero e proprio Piano di azione.

Condizioni

Il metodo è utile nel caso in cui si voglia coinvolgere la popolazione locale - anche i soggetti generalmente esclusi dai processi decisionali - e nel momento in cui la decisione finale intende riflettere le priorità della comunità.

Destinatari

Tutti i cittadini che vivono nell'area interessata dagli interventi previsti.

È consigliata la partecipazione da 15 a 50 persone.

Logistica e materiali di supporto

- ◆ diversi spazi in luoghi pubblici per la presentazione itinerante
- ◆ spazi per la costruzione del modello
- ◆ sala ampia in cui esporre il modello e svolgere il workshop

Format

Preparazione: individuare l'area. Formare il Gruppo di Coordinamento. Raccogliere i materiali per la costruzione del modello tridimensionale, che richiede qualche mese.

Costruzione del modello: il Gruppo di Coordinamento, coinvolgendo scuole e studenti, costruisce il modello tridimensionale (generalmente in scala 1:200 o 1:300, che consente alle persone di identificare le proprie abitazioni private, e componibile, per agevolare il trasporto) in un paio di giorni.

Promuovere l'iniziativa: esposizioni itineranti del modello per generare interesse nelle settimane prima del workshop.



Formazione: preparazione al processo del Gruppo di Coordinamento.

Workshop (uno o più in luoghi differenti):

- ◆ i partecipanti si raccolgono intorno al modello. Il facilitatore illustra gli obiettivi e il processo;
- ◆ i partecipanti, individualmente, pongono cartoncini con suggerimenti sul modello. I progettisti osservano e rispondono alle domande ma non partecipano;
- ◆ i partecipanti discutono i risultati e modificano la disposizione dei cartoncini fino ad un risultato condiviso;
- ◆ i partecipanti registrano i risultati su schede di priorità in cui indicano interventi e collocazione;
- ◆ i partecipanti elencano le priorità e identificano i responsabili per la realizzazione delle diverse proposte;
- ◆ viene discusso il piano di lavoro e stabiliti ruoli e responsabilità rispetto alla gestione del progetto.

Sviluppo del Piano di azione.

Feedback: diffusione attraverso newsletter, mailing list, siti web dedicati, ecc.

Risorse

- ◆ kit/materiali per modello tridimensionale (i kit per la costruzione di modelli tridimensionali si possono acquistare oppure creare con il materiale che si ha a disposizione; i kit in vendita sono utili per generare interesse e creare uno scenario iniziale condiviso, tuttavia, nel caso l'obiettivo sia una progettazione dettagliata, saranno opportuni successivi adattamenti)

- ◆ locali
- ◆ facilitazione
- ◆ comunicazione
- ◆ mappatura

Tempi

Il processo ha una durata di 5-6 mesi complessivi, mentre il workshop si realizza in circa in 3/4 ore.

Può essere frazionato in diverse sessioni di lavoro.

Link

<http://www.nif.co.uk/planningforreal/>

13.5 Giuria di Cittadini (Citizens Jury)

Cos'è

La Giuria di Cittadini è un metodo che consente di raccogliere il parere e i contributi di cittadini, preventivamente informati, attraverso materiale e con la testimonianza di esperti, in merito a decisioni di carattere pubblico su uno specifico problema-tema oggetto di conflitti. I cittadini rivestono il ruolo di giurati.

I giurati spesso si dividono in sottogruppi che approfondiscono particolari aspetti dell'argomento.

A conclusione del processo, i giurati deliberano e predispongono un report con le loro conclusioni, indicazioni e suggerimenti.

La decisione della Giuria dei Cittadini può essere accolta o meno dall'ente promotore, ma in ogni caso può influenzare la scelta definitiva che deve essere motivata.

Condizioni

Il metodo della Giuria di Cittadini è stato applicato in relazione a svariate questioni di carattere sociale, economico, ambientale e politico in vari paesi anglosassoni.

È utile nel caso di questioni fortemente controverse, rispetto alle quali esistono più alternative possibili, e sono in gioco interessi diversi e dove l'opinione pubblica è divisa.

Può dare risultati concreti quando è direttamente legato alla legislazione e ai processi decisionali istituzionali su scala periferica di governi locali.

Destinatari

12-24 cittadini (il campione dovrebbe essere di tipo casuale stratificato)

Logistica e materiali di supporto

- ◆ sala ampia in cui disporre le sedie a ferro di cavallo
- ◆ 4-5 salette per sottogruppi
- ◆ computer, videoproiettore, schermo
- ◆ lavagne a fogli mobili
- ◆ podio per interventi di singoli
- ◆ pannelli o pareti per appendere cartelloni
- ◆ fotocopiatrice e stampante
- ◆ spazio per il buffet

Format

Selezione e costituzione della Giuria dei Cittadini, tramite indagine telefonica e vari materiali informativi;

selezione finale in base alle adesioni ricevute e al campione;



definizione obiettivi, tempi, questione da sottoporre ai giurati;

invio del materiale informativo prima dell'incontro (garantire la massima informazione possibile senza "intimorire" le persone meno abituate alla lettura e all'approfondimento);

selezione degli esperti/testimoni;

workshop giuria:

- ◆ 1° giornata: presentazione dei partecipanti; introduzione temi e modalità di lavoro; udienze (hearings) interventi dei vari esperti/testimoni;
- ◆ 2° giornata: i giurati deliberano (lavoro in plenaria e in piccoli gruppi) e stendono il report con le indicazioni finali;

diffusione risultati e report.

Risorse necessarie

- ◆ locali per workshop
- ◆ strumentazione informatica
- ◆ buffet- catering
- ◆ materiali informativi
- ◆ comunicazione
- ◆ facilitazione
- ◆ selezione cittadini per giuria (tramite supporto esterno per sondaggi d'opinione)
- ◆ selezione esperti/testimoni
- ◆ gettone di presenza per giurati ed esperti/testimoni e spese di vitto, alloggio, trasferta per esperti/testimoni
- ◆ materiale informativo per tutti i partecipanti

Tempi

Mappatura e selezione: 1 mese.

Convocazione e invio materiale informativo: 3 settimane prima dell'incontro.

Incontro: inizialmente pensato per 4-5 giorni, in molte esperienze la Giuria si è riunita per due giornate, e anche in una.

Diffusione report e risultati: nella settimana successiva all'incontro.

Link

www.jefferson-center.org

13.6 GOPP (Logical Framework)

Cos'è

Il metodo GOPP/PCM (Goal Oriented Project Planning), ma sinteticamente spesso chiamato “Quadro Logico”, mira ad aiutare la progettazione per obiettivi specifici in modo logico, strutturato e articolato per fasi, in cui i diversi attori-chiave e i beneficiari di un progetto intervengono in maniera partecipativa.

Il Quadro Logico (Logical Framework) è un metodo di progettazione elaborato per la prima volta alla fine degli anni '60 nei progetti di cooperazione di US AID ma ora è usato diffusamente dall'Unione europea e da molti Ministeri e organizzazioni private e no-profit.

Si tratta di un processo analitico e di un modo di presentare i risultati di questo processo che rende possibile identificare ed esprimere logicamente gli obiettivi del progetto e la relazione causale che li lega; individuare gli obiettivi specifici per la verifica degli obiettivi iniziali; stabilire quali condizioni esterne allo scopo del progetto possano influenzarne la buona riuscita.

Il Quadro Logico è applicato a ogni fase del ciclo di vita di un progetto, dalla pianificazione alla valutazione, detto appunto Gestione del Ciclo di Progetto (PCM).

I vantaggi sono diversi: chiarisce i vantaggi per i beneficiari; evidenzia i rischi sotto i quali il progetto è realizzato; facilita monitoraggio e valutazione; favorisce il coinvolgimento dei beneficiari; prepara un testo di progetto completo e coerente. È usato anche, in modo semplificato, in processi di progettazione partecipata come A21L per progetti pilota.

Condizioni

Necessità di progettare in modo preciso ed efficace.

Onestà sulle condizioni di fattibilità e competenze necessarie.

Capacità organizzativa e gestionale.

Impegno delle diverse parti coinvolte.

Destinatari

Tutte le persone e stakeholder interessati da un progetto e che possono contribuire realizzando/gestendo/organizzando parte delle attività.

Logistica e materiali di supporto

Il Quadro Logico viene spesso utilizzato, nell'ambito di processi partecipati, per far lavorare e progettare gruppi di lavoro tematici. È necessaria una stanza per ogni gruppo di lavoro, con pareti o pannelli a cui attaccare i cartelloni/matrici di supporto al lavoro del gruppo, in cui viene riportata la scheda di lavoro del quadro logico.



Format

Per la compilazione del Quadro Logico sono generalmente necessari diversi incontri. Tra un incontro e l'altro i partecipanti ricercano eventualmente informazioni utili alla compilazione delle scheda e coinvolgono altri attori.

Fasi di progettazione:

- analisi dei destinatari** (mappatura degli stakeholder);
- analisi delle criticità**, cause ed effetti (albero dei problemi);
- visualizzazione della situazione** futura desiderata (albero degli obiettivi);
- selezione della/e strategia/e** per raggiungere la situazione desiderata;
- definizione dettagliata della logica** di intervento (definizione quadro logico);
- definizione dettagliata delle risorse** necessarie (budget).

Risorse

- ◆ locali per i lavori di gruppo
- ◆ comunicazione
- ◆ facilitazione (1 facilitatore per ogni gruppo)
- ◆ cancelleria

Tempi

4-5 incontri (a cadenza quindicinale) di 3 ore ciascuno (generalmente si utilizza nell'ambito di un processo più ampio).

Link

http://en.wikipedia.org/wiki/Logical_framework_approach

13.7 The World Cafè

Cos'è

Il World Cafè è un processo creativo per facilitare il dialogo, confronto e per condividere conoscenze e idee in modo spontaneo e informale in un'atmosfera da caffè. L'approccio mira a facilitare la coevoluzione di idee e contributi all'interno di conversazioni che si alimentano e modificano con il movimento della partecipazione delle persone tra un tavolo e l'altro, favorendo un clima che stimola e valorizza l'intelligenza collettiva.

Secondo l'approccio del World Cafè, le domande da discutere hanno un ruolo cruciale. Dovrebbero essere semplici e chiare, provocare, generare energia, invitare all'approfondimento e alla ricerca, fare emergere opinioni inconsce, aprire nuove possibilità, focalizzare l'attenzione su ciò che è utile.

Condizioni

Necessità di sviluppare idee ed esplorare possibili interventi operativi su questioni legate alla quotidianità e al vivere comune.

Necessità di allargare il processo di dialogo a un gruppo di persone più numeroso rispetto a chi già coinvolto.

Condividere conoscenze, stimolare l'innovazione, coinvolgere persone in conversazioni autentiche.

Approfondire relazioni e promuovere lo scambio di risultati in un gruppo di lavoro esistente;

creare interazioni significative tra chi interviene e gli interlocutori.

Destinatari

Tutte le persone potenzialmente interessate al tema che viene discusso.

Logistica e materiali di supporto

- ◆ ricreare l'ambientazione di un Cafè, accogliente e intima, ben illuminata
- ◆ postazione di accoglienza vicino all'ingresso
- ◆ "insegna" con il nome del Cafè
- ◆ diversi tavolini rotondi per 4 persone disposti in modo libero
- ◆ per ogni tavolo 2 grandi fogli e un bicchiere con pennarelli

Format

Nel processo viene ricreata l'ambientazione di un Cafè e i partecipanti discutono temi e questioni in piccoli gruppi, seduti intorno a diversi tavoli, per sessioni consecutive.



A intervalli regolari (ogni 20-30 min), i partecipanti ruotano da un tavolo all'altro (rimiscolando i gruppi).

Un facilitatore per ogni tavolo mantiene la postazione, sollecita l'intervento di tutti i partecipanti, registra la discussione la sintetizza al gruppo successivo in modo da favorire la contaminazione e lo scambio di idee tra un gruppo e l'altro.

Alla fine del processo i principali risultati vengono sintetizzati e presentati in una sessione plenaria (visualizzazione di supporto), nel corso della quale vengono valutati possibili sviluppi.

Risorse

- ◆ locali adeguati
- ◆ "arredamento"
- ◆ facilitazione (1 facilitatore per ogni tavolo e un coordinatore)
- ◆ cancelleria
- ◆ lavagne mobili
- ◆ computer e videoproiettore
- ◆ comunicazione per promozione

Tempi di realizzazione

Mappatura attori: 2 settimane.

Inviti e promozione: almeno 3 settimane prima del workshop.

Workshop: 3-4 ore complessive.

Reportistica: i risultati vengono diffusi nella settimana successiva all'incontro.

Link

www.theworldcafe.com

13.8 Bar Camp

Cos'è

Bar Camp è una “nonconferenza” che nasce dal desiderio delle persone di condividere e apprendere in un ambiente aperto, con lo scopo di favorire il libero pensiero, la curiosità, la divulgazione e la diffusione dei temi discussi.

Bar Camp è anche una rete internazionale di “non conferenze” aperte, i cui contenuti sono proposti dai partecipanti stessi. I primi eventi sono nati nella comunità hacker in relazione a temi legati alle innovazioni sull'uso del World Wide Web, del software libero e dei social network.

I Bar Camp sono utilizzati a livello internazionale su vari ambiti tematici e da parte di vari settori tendenzialmente dinamici (es. studenti, giovani, associazioni, gruppi di ricerca).

Condizioni

Utile per attivare dibattito e sviluppare idee e progetti su ampi temi in modo semplice e ad un largo pubblico.

I Bar Camp, pur essendo estremamente liberi e destrutturati, seguono tuttavia alcune regole di base:

- 1[^] **regola**, parlare del Bar Camp;
- 2[^] **regola**, diffondere le informazioni sul Bar Camp attraverso blog e mailing list;
- 3[^] **regola**, chi propone una conferenza deve iscriversi segnalando nome e tematica;
- 4[^] **regola**, solamente tre parole di introduzione;
- 5[^] **regola**, tante conferenze contemporaneamente quante ne consentono lo spazio e le strumentazioni informatiche;
- 6[^] **regola**, nessuna conferenza programmata, nessun turista;
- 7[^] **regola**, le presentazioni durano il tempo necessario o fino a che non si passa a una nuova presentazione;
- 8[^] **regola**, chi partecipa per la prima volta ad un Bar Camp deve presentarsi e interagire.

Destinatari

Tutte le persone potenzialmente interessate al tema intorno al quale il Bar Camp viene organizzato. Le eventuali limitazioni sono generalmente legate alla disponibilità di posti.

In questo senso, a chi convoca un Bar Camp è utile richiedere l'iscrizione in anticipo.

Logistica e materiali di supporto

- ◆ locali adeguati
- ◆ accesso a internet WiFi
- ◆ vari computer

- ◆ spazio per buffet/pasti liberi

Format

Le conferenze Bar Camp vengono proposte e convocate sul luogo e il giorno dell'iniziativa, o proposte anticipatamente via internet. Chiunque può "salire in cattedra", proporre un argomento e parlarne agli altri.

Il tema di discussione è deciso dai partecipanti piuttosto che prestabilito in anticipo dagli organizzatori.

A inizio giornata i partecipanti si radunano in uno spazio comune. Chi propone un tema di confronto indica il luogo e l'ora dell'incontro su cartelli appesi ad una parete/pannello/lavagna.

Ogni presentazione dovrebbe favorire il più possibile gli interventi del pubblico, il dialogo, le domande, ecc.

Chi interviene ha a disposizione computer, videoproiettore, schermo e, se necessario, sistema di amplificazione.

È richiesta una partecipazione attiva (aggiornare blog, pagine web, wikipedia; prendere appunti e fare fotografie, con-durre discussioni, farsi coinvolgere nelle discussioni).

Le attività vengono sospese per una pausa pranzo. A fine giornata i partecipanti collaborano per riordinare gli spazi utilizzati.

Risorse necessarie

- ◆ locali adeguati
- ◆ strumentazione informatica e accesso a internet gratuito
- ◆ eventuale buffet

È utile individuare sponsor locali che possano partecipare e coprire almeno parte dei costi.

La partecipazione è gratuita, anche se si può chiedere ai partecipanti un contributo per alcune spese.

L'utilizzo di internet, blog, e-mail riduce o annulla i costi legati alla comunicazione dell'evento.

Tempi di realizzazione

Convocazione: almeno 3 settimane prima dell'incontro.

Bar Camp: da 1 a 3 giornate.

Comunicazione: nel corso dell'incontro e nei giorni successivi.

Link

www.barcamp.org

LAN4



LAN3



LAN2



LAN1



PPP





14 | Partecipazione e nuove tecnologie telematiche

14.1 E-government

L'e-government consiste nell'applicazione di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione a supporto delle interazioni tra cittadini e pubbliche amministrazioni, con l'obiettivo di migliorare l'erogazione di servizi in termini di efficacia, efficienza e qualità.

L'e-government comprende attività di diversa natura come, ad esempio, l'informazione, la comunicazione diretta con gli operatori pubblici attraverso la posta elettronica, l'erogazione on line di servizi di pubblica utilità che prima richiedevano l'interazione diretta con gli uffici.

In ambito europeo, nel quadro della Strategia di Lisbona (2000) che pone l'obiettivo strategico di "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo", le iniziative promosse individuano cinque priorità:

accesso per tutti (l'impegno è quello di ridurre il digital divide, in modo che le persone svantaggiate incontrino meno ostacoli nell'accesso ai servizi pubblici);

maggiore efficacia (si vuole incrementare l'efficienza grazie a un utilizzo innovativo delle ICT, così da alleggerire significativamente gli oneri amministrativi entro il 2010.

Si prevede inoltre di istituire un sistema di valutazione comparativa dell'impatto e dei vantaggi dell'amministrazione in linea e di adottare disposizioni per favorire una maggiore condivisione delle esperienze);

servizi di amministrazione in linea di grande impatto (si prevede di dotare le amministrazioni nazionali dei mezzi necessari perché tutti gli appalti pubblici siano resi accessibili in linea e di garantire che, entro il 2010, sia accessibile in linea almeno la metà degli appalti pubblici al di sopra della soglia comunitaria);

mettere in atto strumenti chiave (sistemi interoperabili - in grado di comunicare tra loro - di gestione dell'identificazione elettronica per l'accesso ai servizi pubblici; autenticazione elettronica dei documenti; archiviazione elettronica; sistemi protetti di riconoscimento reciproco dei mezzi di identificazione elettronica nazionali per i siti internet e i servizi delle amministrazioni pubbliche);



rafforzare la partecipazione al processo decisionale democratico (si prevede di sostenere progetti che utilizzano le ICT allo scopo di rafforzare la partecipazione dei cittadini alla vita democratica).

In Italia l'e-government si è sviluppato in due fasi: nella prima sono stati promossi progetti presso le regioni e gli enti locali con l'obiettivo di sviluppare servizi infrastrutturali e servizi finali per cittadini e imprese, nell'ambito di un quadro comune di riferimento tecnico, organizzativo e metodologico e grazie al supporto di una rete di centri regionali di competenza (CRC); la seconda fase, mira ad estendere i processi di innovazione avviati al maggior numero di amministrazioni locali e promuove il passaggio dall'e-government alla e-governance, intesa come "l'interazione di Governo, servizi pubblici e cittadini attraverso i processi politici, lo sviluppo di politiche, la programmazione e l'erogazione di servizi". A questo scopo diviene necessario:

- migliorare la qualità dei servizi** secondo le effettive esigenze degli stakeholder; procedere all'innovazione con un approccio di sistema;
- aumentare la trasparenza e l'efficacia** della spesa pubblica;
- reperire risorse per l'innovazione** razionalizzando la spesa;
- motivare, formare e coinvolgere le risorse umane** della Pubblica amministrazione nel processo di innovazione;
- aumentare l'efficacia della programmazione** delle amministrazioni pubbliche.

La Regione Emilia-Romagna ha attribuito grande importanza allo sviluppo della società dell'informazione, fin dall'adozione del primo Piano telematico nel 1999, nella convinzione che questa fosse condizione imprescindibile per la competitività del territorio, la produttività del lavoro e la qualità della vita stessa. Gli investimenti hanno riguardato, soprattutto, la realizzazione di servizi e infrastrutture a banda larga come Lepida, la rete in fibra ottica ad alta velocità che connette tutti gli enti locali del territorio e la promozione dell'utilizzo delle ICT, ponendo grande attenzione a temi come il digital divide o la formazione del personale della Pubblica amministrazione. Obiettivo della Regione è quello di erogare i servizi digitali in modo coerente e integrato sul territorio, attraverso una logica di sistema e concertazione con gli enti locali (community network).

Quale livello di e-government?

L'Unione europea (Progetto KEeLan - Key Elements for Electronic Local Authorities' Networks) individua diversi livelli di e-government, in base al tipo di servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni:

Livello 0 Non on line. L'amministrazione è completamente assente dal web

Livello 1 Informazione. Vengono offerte on line solo informazioni basilari su alcuni temi rilevanti

Livello 2 Interazione one way. Scambio di informazione elettronica a senso unico PA/Cittadino, e servizi di integrazione con il back office (ad esempio moduli scaricabili, etc.)

Livello 3 Interazione two way. Scambi di informazione a doppio senso PA/Cittadino e Cittadino/PA. Prevede servizi di visualizzazione di dati personali, certificati, ecc.

Livello 4 Transazione. Prevede servizi on line (ad esempio servizi bancari via web, ecc.)

14.2 E-Democracy

Nell'ambito della seconda fase di attuazione dell'e-government in Italia, si diffonde il concetto di e-democracy, inteso come l'insieme dei processi e delle metodologie che utilizzano le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) per favorire la partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni e al ciclo di vita delle politiche locali.

Quando si parla di e-democracy si fa riferimento a una molteplicità di dimensioni (vedi Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy):

inclusione sociale (garanzia per tutti della possibilità di entrare a far parte della società dell'informazione, contrastando il digital divide);

accesso all'informazione (possibilità diffusa di accedere all'informazione prodotta dai soggetti pubblici);

determinazione della sfera pubblica e accesso ad essa (possibilità di produrre informazione e di partecipare al processo di formazione delle opinioni in un confronto aperto tra cittadini ed istituzioni);

partecipazione elettorale (selezione della classe politica attraverso il voto elettronico);

azione diretta dei cittadini (possibilità per chiunque di presentare appelli, petizioni, ecc.);



partecipazione diffusa ai processi decisionali (coinvolgimento dei cittadini, individualmente o in forma associata, nei processi decisionali delle istituzioni - e-participation).

Il Progetto Partecipa.net (www.partecipa.net)

Il progetto Partecipa.net della Regione Emilia-Romagna ha l'obiettivo generale di costruire un sistema forte di relazioni tra amministratori e cittadini promuovendo la cittadinanza digitale nel territorio emiliano-romagnolo attraverso un ampio partenariato il quale, coordinato dalla Regione Emilia-Romagna, ha visto la collaborazione istituzionale dell'Assemblea legislativa, di diversi enti locali (i Comuni di Bologna, Modena e Ferrara; l'Associazione dei comuni di Argenta, Portomaggiore, Ostellato e Voghiera; le Province di Ferrara e Piacenza) e di alcuni ordini ed associazioni attivi sul territorio, che contribuiscono ad arricchire le amministrazioni grazie all'apporto di saperi presenti nella società.

Le prime sperimentazioni hanno riguardato la pianificazione territoriale ed urbanistica, sulla base di quanto previsto dalla legge regionale 20/2000 che introduce i principi di sussidiarietà, cooperazione istituzionale e pianificazione coordinata, dando valore alla partecipazione sia delle associazioni economiche e sociali, sia dei privati. Nel corso del progetto Partecipa.net è stato progettato e realizzato un kit formato da un insieme di applicativi software open source.

Partecipa.forum Permette agli utenti di partecipare attivamente al forum, che appartiene alla categoria dei software di partecipative decision making, un ambiente che aiuta gli attori in gioco a considerare i diversi aspetti di un problema, a dialogare e a trovare una decisione condivisa attraverso tre metodologie: la metodologia Delphi, l'uso di sondaggi, la mediazione.

Il forum segue le tre fasi del metodo Delphi (Brainstorming–approfondimento–conclusioni), e consente agli amministratori di gestire tutti i processi inerenti a questa fase, comprese le attività strettamente collegate alla moderazione.

Partecipa.biblio Prevede la realizzazione di una vera e propria biblioteca virtuale multimediale dotata di materiale informativo, inserito dal moderatore o dall'amministratore del forum, sugli argomenti trattati. Questa viene messa a disposizione per creare una conoscenza condivisa e di base, intesa come prerequisito per partecipare, più o meno attivamente, alla discussione.

Partecipa.doc Mette a disposizione del moderatore una "lavagna virtuale" su cui scrivere appunti, sintesi dei contenuti emersi in modo da fornire una visione istantanea e completa degli argomenti in discussione e delle relative conclusioni. Non è però escluso anche qui un ruolo attivo dei partecipanti, che possono inserirvi i propri contributi.

Soprattutto nelle fasi iniziali del dibattito, questo strumento permette di raccogliere i contributi più interessanti emersi nel corso della discussione e successivamente può servire a limitare la dispersione d'opinione, incoraggiando i partecipanti a concentrarsi sui macro-argomenti.

Partecipa.ask Consente la realizzazione di consulenze on line ad hoc ad opera di esperti via e-mail e web. Il sistema prevede poi una pagina di ricerca avanzata che permette di effettuare ricerche tra i contenuti delle discussioni in atto nei Forum.

lo partecipo

Dal 2008 la Regione Emilia-Romagna con il progetto lo partecipo ha aperto un dialogo diretto con i cittadini emiliano-romagnoli sui servizi e le politiche regionali. D'altronde per enti come le regioni, percepite distanti dai cittadini rispetto a quelli più prossimi, quali i comuni, le nuove tecnologie, ed Internet in particolare, sono indubbiamente i canali più efficaci per attivare relazioni e meccanismi di ascolto. L'obiettivo principale di lo Partecipo in una prima fase, quindi, ricalca sostanzialmente la mission di Partecipa.net, declinato per la Regione Emilia-Romagna: attraverso la costruzione di un sistema di relazioni permanenti e significative con i cittadini del territorio emiliano-romagnolo, sperimentare metodi e strumenti di partecipazione alle politiche regionali.

Gli obiettivi di lo Partecipo si traducono in altrettanti servizi erogati on line:

informare, iopartecipo.net eroga informazioni personalizzate: alla base del servizio c'è l'individuazione di segmenti di utenza cui corrispondono interessi e bisogni specifici dei cittadini. Gli utenti hanno infatti la possibilità di scegliere direttamente le informazioni di loro interesse. Creando un canale di comunicazione personalizzato centrato sulle esigenze degli utenti, iopartecipo.net vuole avviare una reale politica di ascolto e partecipazione. Il punto di vista degli utenti è una risorsa da valorizzare per migliorare la PA locale: fonte di informazioni e punti di vista utili a pianificare ed erogare servizi più vicini alle persone;

supportare, iopartecipo.net offre un servizio di consulenze personalizzate. Esperti dei diversi temi rispondono direttamente a quesiti specifici dei cittadini e, se di interesse generale, li pubblicano in rete. Tutti i servizi di consulenza sono forniti ed erogati in forma completamente gratuita;

consultare, iopartecipo.net realizza sondaggi tematici che rappresentano un'opportunità di partecipazione diretta e attiva degli utenti sulla base dei propri interessi e bisogni.

L'obiettivo è creare una relazione bidirezionale con l'utente basata su un concreto e costante interscambio di dati fra pubblica amministrazione e cittadini. Il feedback del sondaggio rappresenta una risorsa preziosa per migliorare modalità e canali di comunicazione, nonché la qualità dei servizi erogati. Infatti le rilevazioni della soddisfazione e del gradimento da parte degli utenti permettono di individuare indicatori di qualità e di performance attendibili, insieme ai settori e uffici direttamente coinvolti:

dialogare, iopartecipo.net attiva periodicamente dei forum on line per dialogare con i cittadini su temi e problemi di particolare interesse pubblico. In uno spazio virtuale diversi soggetti discutono fra loro, hanno la possibilità di scambiare opinioni e arrivare a posizioni condivise. Il forum rappresenta così uno degli strumenti capaci di realizzare esperienze di "e-democracy", con processi di inclusione e partecipazione dei cittadini grazie all'impiego delle nuove tecnologie. In generale ogni forum è costituito da una o più pagine web in cui inserire messaggi leggibili da tutti gli utenti, che possono rispondere o commentare, dando vita così ad un dialogo in

continua evoluzione. Per svolgere la discussione in modo corretto ed efficace tutti i soggetti coinvolti, pubblica amministrazione e cittadini, devono attenersi alle Regole di partecipazione;

collaborare, iopartecipo.net offre al cittadino l'opportunità di diventare redattore! Attraverso un apposito form, è possibile inviare notizie, segnalazioni e articoli alla redazione di [lopartecipo](http://lopartecipo.net). Verificata la correttezza e l'attendibilità delle fonti, la notizia sarà pubblicata ed inviata agli utenti iscritti ai servizi informativi.

Oltre ad avere accesso alle informazioni, qui gli utenti hanno la possibilità di produrre notizie e contenuti rivolti alla pubblica amministrazione e alla comunità digitale. Questo strumento intende migliorare l'accesso alla sfera pubblica e coinvolgere i cittadini in un pieno esercizio di cittadinanza attiva.

www.iopartecipo.net

E-participation

Quest'ultima dimensione dell'e-democracy viene definita anche con il termine "e-participation", che riguarda soprattutto la partecipazione attiva, in modo più diretto e continuo, dei cittadini nelle decisioni pubbliche, anche in relazione ai processi di formazione e trasformazione delle preferenze e di definizione stessa dell'agenda politica.

Gli obiettivi dell'e-Participation Preparatory Action, lanciato dalla Commissione europea nel 2006, sono dimostrare come le nuove tecnologie dell'informazione possano rendere più facile ed efficace la partecipazione delle persone ai processi di decision making e contribuire a migliorare la legislazione. Da allora, sono stati finanziati 21 progetti in totale, attraverso varie calls. Nel 2009 sono stati selezionati altri sette progetti in via di realizzazione.



Le tecnologie consentono di operare su diversi livelli:

informazione, preconditione della partecipazione, riguarda sia l'attività istituzionale (come notizie pubblicate nell'home page del sito dell'amministrazione, comunicati stampa o newsletter inviate ai cittadini iscritti), ma anche azioni più specifiche come la pubblicazione delle delibere di giunta e consiglio, o la visione attraverso la web cam delle sedute del consiglio;

dialogo, strumenti di comunicazione non strutturata, in forma di testo. La comunicazione in questo caso è effettivamente bidirezionale e prevede sia un ruolo più attivo e propositivo dei cittadini, sia la rilevazione qualitativa di opinioni ed esperienze. Le tecnologie utilizzate sono, ad esempio, domande in mailbox private con risposte pubbliche, mailing list, forum pubblici, blog e chat a tema con amministratori pubblici;

consultazione, diverse forme di contatto a distanza finalizzate alla partecipazione allargata alle decisioni di pubblica rilevanza.

I sondaggi on line

I sondaggi possono utilizzare diversi tipi di tecnologie: nel caso dei sondaggi rapidi, ad esempio, viene chiesto ai partecipanti di esprimere un parere, tra una lista di alternative, in risposta a una domanda. Poiché non vengono chieste informazioni personali o demografiche, un partecipante può rispondere più di una volta. Esistono poi software per il voto on line che non permettono alla stessa persona di votare più volte, perché tengono traccia dei cookies, dell'indirizzo IP oppure richiedono il login, fino ad arrivare a soluzioni di voto certificato, che attraverso un supporto elettronico permettono l'autenticazione univoca di un individuo e del suo voto.

I forum on line

I forum on line consentono di interagire su determinati argomenti sia in presenza che in assenza di altri interlocutori, generalmente con l'intervento di un moderatore (ma può essere anche "libero"). Il dialogo può avvenire tra i cittadini e/o tra i cittadini e le pubbliche amministrazioni. Nel primo caso i cittadini si confrontano tra loro su temi di rilevanza pubblica: solitamente le istituzioni non intervengono, limitandosi a monitorarli allo scopo di individuare tematiche importanti per la comunità. Nel secondo caso cittadini e Pubblica amministrazione interagiscono: questi sono organizzati in modo da concentrare il discorso su un solo aspetto e coinvolgere i giusti interlocutori istituzionali, così da circostanziare sia la discussione che il ventaglio delle possibili alternative.

I vantaggi dell'e-democracy

Le ICT, utilizzate per integrare i processi partecipativi off-line possono sostenerli in quanto:

permettono un'interazione bidirezionale senza limiti spazio temporali ed una forte attenuazione delle gerarchie;

permettono di intercettare quote di cittadini che altrimenti (per vari motivi: ad esempio la mancanza di tempo) non potrebbero partecipare;

permettono un rapidissimo trasferimento ed aggiornamento delle informazioni;

permettono la memorizzazione del processo e quindi la ricerca delle informazioni anche a distanza di tempo.

I limiti dell'e-democracy

Offrire strutture per la partecipazione non garantisce la motivazione né per partecipare né per continuare a farlo: serve un contesto sociale pronto a recepire e sfruttare questa opportunità. Occorre quindi intervenire sul fronte della cultura civica e politica, sulla “sensibilizzazione” alla partecipazione.

Si riscontra ancora una certa diffidenza nei confronti dell'e-democracy e uno scarso interesse da parte degli “utenti”, forse derivante dal fatto che le amministrazioni spesso hanno dato più rilievo alla quantità di servizi offerti che alla qualità, all'effettiva utilità e alla gestione efficace.

La diffidenza nei confronti delle nuove tecnologie riguarda anche politici ed amministratori: spesso i meccanismi adottati sono percepiti come in contrasto con il funzionamento della democrazia rappresentativa. È soprattutto il fatto che chi partecipa on line non si espone fisicamente, che pone le maggiori perplessità: si teme che non “mettendo la propria faccia” si perda la responsabilità, prerequisito della politica.

Gli strumenti di e-democracy hanno un carattere aggiuntivo e non esclusivo: non possono sostituirsi ai canali e agli strumenti tradizionali della democrazia rappresentativa.

Essi rappresentano una risorsa fondamentale nel momento in cui vanno ad intrecciarsi alle forme tradizionali della partecipazione, sostenendole, rafforzandole ed innovandole. Creare occasioni di confronto attraverso differenti modalità permette, inoltre, di allargare la platea dei partecipanti.

L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni rimane ancora molto settoriale, per cui spesso si verificano problemi di coordinamento tra le diverse aree dell'ente coinvolte nei processi di e-democracy;

Un debole intervento in termini di accessibilità e usabilità degli strumenti proposti, nonché uno scarso impegno sul fronte dell'accesso alle ICT e dell'abbattimento del digital divide, rappresenta un altro grande limite perché l'e-democracy si fonda sull'inclusione e ha bisogno di una platea allargata, in grado di “dare voce” anche a chi solitamente non ce l'ha.

Accessibilità

L'accessibilità è definita come “la capacità dei sistemi informatici, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari” (Legge 9 gennaio 2004, n. 4, “legge Stanca”). In questo senso accessibilità vuol dire soprattutto rimozione delle barriere informatiche, ovvero delle difficoltà che le persone, soprattutto se disabili, incontrano nell’usare un sistema informatico e che dipendono da diversi fattori (carenze nella progettazione del software e dei contenuti dei siti web, non compatibilità tra i dispositivi realizzati e quelli in grado di favorire l’uso dei computer da parte dei disabili (come ad esempio lo screen reader, la barra Braille o i sintetizzatori vocali usati dai non vedenti).

Usabilità e digital divide

Un sito web è usabile quando le informazioni sono organizzate e strutturate in modo da garantire la massima fruibilità. Esso quindi deve:

puntare sulla semplicità delle informazioni, senza rinunciare alla completezza, alla chiarezza e all’approfondimento dei contenuti;

offrire una navigazione semplice ed efficace, che permetta all’utente di orientarsi facilmente e di recuperare le informazioni in tempi e modi accettabili;

fornire servizi ed informazioni corrispondenti alle aspettative degli utenti finali, che siano pertinenti rispetto al profilo del sito e alle strategie di comunicazione stabilite.

L’accesso deve essere invece il più esteso possibile per evitare l’emarginazione dai processi di innovazione di una consistente fascia di cittadini, tra l’altro quella più debole e più bisognosa di far sentire la propria voce.

È possibile individuare diversi tipi di digital divide:

divide generazionale, l’età è la variabile che incide maggiormente sui comportamenti tecnologici e su quelli “civici”. I più giovani fanno un uso molto maggiore della rete, rispetto agli anziani, che hanno poca familiarità con gli strumenti informatici;

divide culturale, anche il titolo di studio rappresenta una variabile in grado di incidere sulla diffusione e sull’utilizzo di strumenti tecnologici. I laureati e i diplomati utilizzano maggiormente, rispetto a chi ha titoli di studio inferiori, le tecnologie per l’informazione e la comunicazione, e sono molto più interessati ad esse;

divide di genere, è strettamente correlato alla minor presenza femminile nel mercato del lavoro. In Italia una grande percentuale di donne lavora in casa ed ha, di conseguenza, minori possibilità di entrare in contatto con quegli ambienti nei quali è più facile acquisire ed esercitare competenze informatiche;

divide occupazionale, quella relativa all’occupazione è, probabilmente, la caratteristica che crea maggiori differenze, sia rispetto al consumo delle nuove tecnologie sia ai comportamenti innovativi: pensionati e casalinghe sono le categorie a maggior rischio di esclusione dai vantaggi offerti dalle nuove tecnologie.



15 | Glossario di sintesi della partecipazione

Agenda 21 Locale

Agenda 21 è il Programma d'azione dell'ONU per lo Sviluppo sostenibile approvato a Rio de Janeiro nel 1992 e sottoscritto da oltre 170 nazioni, da applicare su scala nazionale e locale. Il Piano di azione prevede iniziative di miglioramento mirate su diversi ambiti ambientali, economici e sociali, da definire e realizzare mediante la partecipazione di cittadini e attori organizzati dalle comunità locali, in un'ottica di responsabilità condivisa e di partnership. Nel 1994, con la Carta di Aalborg, nell'ambito della Campagna per le Città Europee sostenibili, nasce l'Agenda 21 locale. Nei vari continenti sono attivi network di enti locali dedicati all'A21L e sono in corso esperienze di A21L con numerosi progetti di sostenibilità e varie modalità di partecipazione.

Albero dei problemi

Visualizzazione grafica che illustra le relazioni esistenti tra ciò che una comunità produce e i suoi problemi. Chiedendosi il perché un determinato evento avviene, si riesce a costruire la relazione effetto-causa. Si disegna un albero simbolico il cui fusto rappresenta il problema, le radici le cause e i rami gli effetti.

Analisi SWOT

Strumento di pianificazione strategica usata per valutare i punti di forza (strengths), debolezza (weaknesses), le opportunità (opportunities) e le minacce (threats) di un progetto nell'ambito di un processo decisionale, raccogliendo le idee e i commenti dei partecipanti.

Bar Camp

“Nonconferenza”, i cui contenuti sono proposti dai partecipanti stessi, che nasce dal desiderio delle persone di condividere e apprendere in un ambiente aperto, con lo scopo di favorire il libero pensiero, la curiosità, la divulgazione e la diffusione dei temi discussi.



Brainstorming

Discussione animata per generare idee nelle quali sono considerate tutte le possibilità. Molto utilizzato come primo passo per creare soluzioni ai problemi.

Capacity building

Capacità di una struttura sociale e di un'organizzazione di individui di sviluppare tutti gli strumenti necessari per lo svolgimento di una vita serena.

Capitale sociale

Lo si può definire come la struttura della rete di relazioni interpersonali che è necessaria al potenziale d'azione dei componenti di una società, alla loro possibilità di perseguire dei fini individuali.

Capitale umano

Abilità degli individui di essere produttivi. Include anche la salute fisica e mentale, la forza, le conoscenze, il vigore, le capacità, le motivazioni e l'atteggiamento verso la cooperazione.

Comunità

Una comunità è un insieme di individui che condividono lo stesso ambiente fisico e tecnologico, formando un gruppo riconoscibile unito da vincoli organizzativi, linguistici, religiosi, economici e da interessi comuni. Esistono tanti tipi di comunità, da quelle territoriali a quelle virtuali.

Costruzione del consenso (Consensus building)

Percorso che aiuta le persone con differenti punti di vista ad interagire e a lavorare insieme in accordo per giungere a una soluzione che possa soddisfare tutti.

Democrazia deliberativa

Processo basato sulla discussione pubblica tra individui liberi ed eguali, da cui trae la propria legittimità. Non è quindi, da intendersi come decisione ma come discussione che precede una decisione. La DD viene distinta in deliberazione strategica o negoziale (gli attori partecipanti cercano di aggiustare le loro preferenze in modo da realizzare i propri interessi-desideri) e deliberazione non strategica o dialogica (cambiamento degli orienta-

menti dei partecipanti coinvolti in relazione al perseguimento di fini condivisi, per progetti di bene comuni, di interessi generali). Viene ulteriormente distinta una istituzionalizzazione forte della DD (forme e spazi in contesti istituzionali in modi formalizzati, le cosiddette arene deliberative, dove i partecipanti si incontrano consapevoli di contribuire a quel processo decisionale; inoltre dovrebbero permettere una maggiore considerazione degli interessi altrui) e una debole (forme di relazione in contesti istituzionali non specificamente dedicati), in base al luogo in cui avviene.

Democrazia partecipativa

Processo che prevede il coinvolgimento diretto delle persone nelle decisioni che devono essere prese e che le riguardano. Non si passa quindi più attraverso rappresentanti eletti formalmente. Esistono strumenti di partecipazione introdotti volontariamente, altri indicati dalla normativa.

E-government

Applicazione di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione a supporto delle interazioni tra cittadini e pubbliche amministrazioni, con l'obiettivo di migliorare l'erogazione di servizi in termini di efficacia, efficienza e qualità.

E-democracy

Insieme dei processi e delle metodologie che utilizzano le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) per favorire la partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni.

Electronic Town Meeting

Metodo per discutere ed esprimersi a proposito di politiche pubbliche, che coniuga la discussione su piccola scala, con il confronto su scala vasta, grazie al supporto di tecnologie avanzate.

Empowerment

Sviluppo di capacità e crescita di autostima negli individui o nella stessa comunità: si diventa più consci delle conseguenze delle proprie azioni e degli obiettivi che si vogliono perseguire.



European Awareness Scenario Workshop-EASW

Obiettivo generale di un seminario EASW, ideato e promosso dalla Direzione generale ENTERPRISE, Programma Innovation, dell'Unione europea, consiste nell'identificare le differenti combinazioni di tecnologia, politiche pubbliche e possibili azioni da realizzare da parte di singoli individui e dalla società in generale per realizzare forme di sviluppo sostenibile a livello urbano.

Facilitatore

Persona che supporta un processo partecipato, senza intervenire sui contenuti, garantendo a tutti i partecipanti di esprimersi, proponendo un metodo e domande di lavoro, scandendo i tempi delle sessioni di lavoro; a seconda del contesto e del ruolo specifico che ricopre può essere anche chiamato moderatore o animatore.

Fasi del processo partecipativo

La partecipazione può essere circoscritta solo ad alcune fasi del ciclo di vita di un processo o può svilupparsi trasversalmente all'analisi dei problemi, all'ideazione delle soluzioni, all'elaborazione delle soluzioni, alla realizzazione e gestione, alla verifica e valutazione.

Focus group

Modalità di lavoro per raccogliere il parere di un piccolo gruppo di persone su un tema specifico. I componenti del gruppo possono essere scelti in modo mirato o casuale.

Forum

Spazio-iniziativa, avente varie finalità tra cui l'individuazione di informazioni sicure, tra cui l'individuazione di informazioni sicure, la creazione di nuove idee, la formazione di rapporti e di comunicazione tra i vari gruppi interessati.

Giuria di cittadini (Citizens Jury)

Metodo che consente di raccogliere il parere e i contributi di cittadini, preventivamente informati (attraverso materiale e con la testimonianza di esperti), in merito a decisioni di carattere pubblico.

GOPP (Logical Framework)

La metodologia GOPP (Goal Oriented Project Planning), progettazione orientata agli obiettivi, è un metodo innovativo per realizzare incontri di lavoro in cui i diversi attori-chiave e i beneficiari di un progetto seguono una procedura di lavoro strutturata e guidata da un facilitatore.

Governance

Un modello decisionale che prevede il coordinamento tra istituzioni pubbliche appartenenti ai diversi livelli, organizzazioni collettive e attori privati in cui le risorse di autorità e controllo gerarchico delle prime vengono equilibrate da forme di concertazione, volte a promuovere il consenso sulle politiche e la cooperazione sociale.

Government

All'interno di un'organizzazione è l'autorità che stabilisce i ruoli, le leggi e i regolamenti. In altri termini è la forma più tradizionale, "dall'alto al basso", di assumere decisioni.

Gruppo d'azione

Organizzazione informale finalizzata al raggiungimento di un obiettivo, generalmente attraverso una discussione pubblica e visibile.

Gruppo di lavoro

Le persone lavorano insieme in piccoli gruppi di 8-15 in modo che tutti possano discutere, esprimersi, imparare e progettare insieme. I gruppi possono lavorare in modo formale o informale, seguendo una scaletta di argomenti o in modo completamente libero.

Intervista

Conversazione in cui domande preparate in precedenza vengono rivolte a un gruppo di persone o a un singolo individuo. Nell'ambito di processi partecipati è utile per raccogliere informazioni in fase di impostazione delle attività oppure può essere proposta ai partecipanti come modalità di lavoro a coppie o in gruppi ristretti, utili a "rompere il ghiaccio" quando ancora non ci si conosce.

Livelli di partecipazione

La partecipazione può assumere diverse forme:



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);

consultazione (gli attori sono ascoltati e hanno l'opportunità di influenzare le decisioni, tramite le informazioni e le opinioni che forniscono);

progettazione partecipata (l'analisi dei problemi e l'elaborazione di soluzioni sono definiti congiuntamente dai vari attori e dall'ente pubblico che promuove il processo/progetto; le decisioni per la loro realizzazione sono di tipo multisettoriale 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 sono in grado di definire e gestire autonomamente progetti/azioni, anche se spesso in collaborazione con l'ente pubblico).

Mappatura

Individuazione degli stakeholder, singoli o organizzati, potenzialmente interessati alla questione da discutere.

Matrice

Diagramma sotto forma di griglia che permette il confronto di più variabili. Serve per valutare le differenti opinioni, per registrare gli interventi dei partecipanti e per strutturare la discussione.

Mediazione

Processo volontario in cui si aiutano gli individui a risolvere le loro controversie tramite l'intervento di una persona neutrale.

Memorandum di lavoro

Regole di lavoro consegnate e condivise con i partecipanti all'inizio di un processo partecipato.

Metodologia di discussione

Consiste nello strutturare efficacemente la comunicazione: ogni persona presente deve essere in grado di partecipare ed esprimere le proprie opinioni.

Open space technology (OST)

Metodologia che permette di creare workshop e meeting nel corso dei quali i partecipanti, a partire da una domanda di apertura individuata dai promotori, lavorano in gruppo creando liberamente il proprio programma di discussione.

Outreach

Andare dalle persone a chiedere opinioni e consigli invece di aspettarli da loro. Generalmente utilizzato all'inizio di un processo partecipato, in fase di impostazione e di raccolta di informazioni.

Piano d'Azione

Insieme di azioni/interventi/progetti, per ognuno dei quali viene specificato chi li porterà a termine e con quale tempistica.

Planning for real

Metodo che permette di coinvolgere la comunità nella pianificazione e nello sviluppo del proprio contesto di riferimento e che prevede l'utilizzo di modelli in cartone, sulla base di priorità precedentemente evidenziate su carta.

Progettazione partecipata

Progettazione che prevede la partecipazione anche di coloro che saranno i fruitori dell'oggetto o del luogo che si sta progettando.

Punto di vista della comunità (Community visioning)

Pensiero diffuso nella comunità riguardo a come dovrebbe essere il futuro. Questa visione può essere definita attraverso lavori di gruppo che aiutano a costruire un'immagine condivisa tra i vari attori su come sarà il futuro di un posto, di un'area più estesa o dell'organizzazione. Questo approccio viene spesso utilizzato dalle autorità locali durante il processo di Agenda 21 o in workshop scenari EASW.

Sessione plenaria

In diversi processi partecipativi è la riunione in cui intervengono tutti i cittadini e gli stakeholder coinvolti in determinato processo locale. Spesso apre e chiude le attività precedentemente svolte in piccoli gruppi separati.



Simulazione

Si ricrea un'azione o un evento in modo da ottenere maggiori informazioni ed impressioni prima di formulare un qualche progetto/piano.

Sindrome DAD (Decido-Annuncio-Difendo)

Una modalità di consultazione “a valle” del ciclo di vita del processo decisionale, con la quale il decisore politico, forte della legittimazione ottenuta dal mandato, sceglie di elaborare e conseguire un progetto, concordandone gli aspetti strategici con tecnici e in tavoli di concertazione bilaterali, in particolare con quegli attori che si ritiene imprescindibile coinvolgere.

Sindrome Nimby (Not in My Back Yard – Non nel mio giardino)

Sintetizza un atteggiamento di rifiuto da parte di cittadini e associazioni organizzati in comitati locali di fronte a progetti previsti nel territorio in cui vivono o operano.

Sindrome NIMO (Not In My Office-Non di pertinenza del mio ufficio-settore)

Intesa come tendenza alla deresponsabilizzazione diffusa, all'interno delle istituzioni e dei vari uffici, rispetto alla risoluzione del conflitto in corso da gestire o all'eventualità di intraprendere o sostenere percorsi di processi decisionali inclusivi.

Società civile

L'arena dell'attività di cittadini organizzati al di fuori del settore statale e di mercato.

Personae che si riuniscono per definire, esprimere chiaramente e agire sui propri interessi attraverso varie forme di organizzazione ed espressione.

Stakeholder

Portatori di interesse (o attori sociali, o interlocutori) potenzialmente interessati a una questione che viene discussa nell'ambito di un processo partecipato. Gli stakeholder possono essere gruppi organizzati e singoli cittadini, parti sociali tradizionali ed organizzazioni di recente costituzione.

Stakeholder Engagement

Attività di mappatura e coinvolgimento dei portatori di interesse nell'ambito di un processo partecipato.

Studio di caso

Descrizione di un progetto. Utilizzato per aiutare gli altri a comprendere come funziona il progetto o come non ha funzionato.

Studio di fattibilità

Esame di quanto un'idea sia realmente attuabile, solitamente esposto in un apposito rapporto conclusivo.

Sviluppo sostenibile

Sviluppo che incontra le necessità delle generazioni attuali senza compromettere la capacità delle generazioni future di incontrare le proprie.

The World Cafè

Processo creativo per facilitare il dialogo e per condividere conoscenze e idee. Nel processo viene ricreata l'ambientazione di un Cafè e i partecipanti discutono temi e questioni in piccoli gruppi, seduti intorno a diversi tavoli, per sessioni consecutive.

Valutazione di comunità

Una comunità realizza un'indagine su sé stessa, per identificare i bisogni e le opportunità. Di solito basata su di un questionario auto-completato ideato dalla comunità e consegnato a ogni cittadino.

Valutazione di impatto ambientale

Processo che valuta tutti i possibili impatti ambientali di una determinata opera che deve essere realizzata. L'autorità locale predisposta può richiedere obbligatoriamente questa valutazione per opere facenti parte di categorie da lei stessa definite.

Valutazione partecipata (Participatory appraisal)

Approccio che migliora la comprensione profonda della comunità o di alcuni suoi aspetti. Si basa sulla partecipazione della comunità e su una varietà di tecniche di visualizzazione. Permette alle persone di condividere e confrontare le loro condizioni di vita, le conoscenze, le percezioni, le aspirazioni, le preferenze e i piani di azione.



Visione

Immagine di come le cose dovrebbero essere in futuro. Può essere illustrata a parole o con immagini. È una guida utile per i progetti di sviluppo e per stabilire le priorità. “Avere una visione” significa essere creativi e dotati di immaginazione.

Visita sul campo

Escursioni e visite guidate presso luoghi o persone oggetto di analisi, tramite interviste e osservazioni dirette. Spesso vengono utilizzate nell’ambito di processi di urbanistica partecipata.

Visualizzazione guidata

Processo di gruppo in cui vengono utilizzate tecniche di visualizzazione che permettono di definire un obiettivo comune.

16 Bibliografia di riferimento

- AA.VV.**, 2008, *Better decisions through consultation and collaboration*, U.S. Environment Protection Agency (EPA)
- Bens, I.**, 2005, *Facilitating with ease! Core skills for facilitators, team leaders and members, managers, consultants and trainers*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Bobbio, L.**, (a cura di), 2004, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, ESI.
- Bussi, F.**, 2001, *Progettare in partenariato*, Milano, Franco Angeli.
- Castagna, M.**, 2001, *Role playing, autocasì ed esercitazioni psicosociali*, Milano, Franco Angeli.
- Chambers, R.**, 2002, *Participatory Workshops*, London, Earthscan.
- Commissione europea, 2001, *European Governance: A White Paper*, COM (2001) 428.
- Franceschini, S.**, 2008, (a cura di), *L'Emilia-Romagna per la cittadinanza digitale*, Moderna, 2008.
- Ginsborg, P.**, 2006, *La democrazia che non c'è*, Torino, Einaudi.
- Hemmati, M.**, 2002, *Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability*, London, Earthscan, IBRD (International Bank for Reconstruction and Development), 1998, *Participation and Social Assessment*, Washington, DC, World Bank.
- Holman, P., Devane, T., Cady, S.**, 2007, *The Change Book. The Definitive Resource on Today's Best Methods for Engaging Whole Systems*, San Francisco, BK.
- Martuscelli, S.**, 2003, *Il potere dei campi creativi*, Cesena, MacroEdizioni.
- NEF (New Economic Foundation)**, 1999, *Participation Works*, London, New Economic Foundation.
- Pellizzoni, L.**, 2004, *Incertezza e democrazia partecipativa. Aspetti teorici empirici*, Working Paper n.1/04, Università di Trieste
- Owen H.**, 1997, *Open Space Technology: A User's Guide*, San Francisco, B-K publishers.
- Pellizzoni, L.**, 2005, (a cura di), *La Deliberazione Pubblica*, Melteni, 2005.
- Piccardo, C.**, 1995, *Empowerment*, Milano, Cortina.
- Pierre, J.**, (a cura di), 2000, *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Pretty, J., Guijt I., Thompson J., Scoones I.**, 1995, *Participatory Learning Action*, London, IIED.
- Sancassiani, W.**, 2003, (a cura di), *Guida all'Agenda 21 Locale e partecipazione*, Regione Emilia-Romagna, cd-rom-video.
- Sancassiani, W.**, 2004, (a cura di), *Agenda 21 Locale in Italia 2004, partecipazione e progetti*, Coordinamento Agende 21 Italiane.
- Sancassiani, W.**, 2006, (a cura di), *Agende 21 in Emilia-Romagna, 2003-2004-2006*, Regione Emilia-Romagna, 2006.
- Sancassiani, W.**, Rognoni C., 2007, (a cura di), *Governance, partecipazione e processi decisionali, un tour di ascolto a più voci*, Regione Emilia-Romagna.
- Sarkissian, W., Hofer, N., Shore, Y., Vajda, S., Wilkinson, C.**, 2009, *Kitchen Table Sustainability. Practical recipes for community engagement with sustainability*, London, Earthscan.
- Sarkissian, W., Bunjamin-Mau, W.**, 2009, *SpeakOut. The Step-by-Step Guide to SpeakOuts and Community Workshops*, London, Earthscan.
- Scavi, M.**, 2002, *Avventure Urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Milano, Euleuthera.
- Siza, R.**, 2002, *Progettare nel sociale*, Milano, Angeli.
- Speltini, G.**, 2002, *Stare in gruppo*, Bologna, Il Mulino.
- Wates, N.**, 2000, *The Community Planning Handbook*, London, Earthscan.
- Wates, N.**, 2008, *The Community Planning Event Manual. How to use Collaborative Planning and Urban Design Events to improve your Environment*, London, Earthscan.





171 Sitografia

www.e-participation.net/
it.wikipedia.org/wiki/Gruppo_di_lavoro
it.wikipedia.org/wiki/Brainstorming
it.wikipedia.org/wiki/Focus_group
it.wikipedia.org/wiki/Analisi_SWOT
www.openspaceworld.org/
it.wikipedia.org/wiki/European_Awareness_Scenario_Workshop
www.cordis.lu/easw
www.peopleandparticipation.net/display/Methods/21st+Century+Town+Meeting
www.nif.co.uk/planningforreal/
www.jefferson-center.org
en.wikipedia.org/wiki/Logical_framework_approach
www.theworldcafe.com
www.barcamp.org
www.peopleandparticipation.net
www.communityplanning.net

Coordinamento italiano A21L

Rete Nuovo Municipio

Associazione Pimby

Formez

Progetto Partecipa.net Regione Emilia-Romagna

Progetto Io Partecipo Regione Emilia-Romagna

www.a21italy.it/

www.nuovomunicipio.org

www.pimby.eu/

partecipazione.formez.it/

www.partecipa.net

www.iopartecipo.net

Siti web tematici Regione E-R

Autonomie

ConsumER

Emilia - Romagna Digitale

Emilia - Romagna Sociale

Ermes Agricoltura

Ermes Ambiente

Ermes Imprese

Mobiliter

SalutER

Spazio Europa

Demetra - Leggi e regolamenti

Per i cittadini

www.regione.emilia-romagna.it/autonomie/

www.ermesconsumer.it/

www.regionedigitale.net/

www.emiliaromagnasociale.it/

www.ermesagricoltura.it/

www.ermesambiente.it/

www.ermesimprese.it

www.mobiliter.eu/

www.saluter.it/

www.spazioeuropa.it/

demetra.regione.emilia-romagna.it/al/monitor.php?st=home

www.regione.emilia-romagna.it/wcm/ermes/canali/cittadini.htm





18 | Linee di indirizzo sui processi di partecipazione nella Regione Emilia-Romagna*

Le esigenze generali

C'è bisogno di una nuova partecipazione. Le città e i territori sono coinvolti da scenari complessi di cambiamento: i fenomeni migratori, il processo di invecchiamento, il tasso di scolarizzazione e la modifica della struttura del nucleo familiare; la caduta delle vecchie ideologie e l'affermarsi di società sempre più frammentate ed individualiste; le condizioni di incertezza economica diffusa, determinate dalla precarizzazione del lavoro, da un sistema di tutele sociali sempre più inadeguate a coprire i vecchi e i nuovi bisogni, dalla paura di perdere condizioni economiche e sociali acquisite.

In questa crisi del sistema sociale occorre prendere atto che le forme storiche della partecipazione, istituzionali, politiche e sociali, incontrano grandi e crescenti difficoltà che neppure le riforme costituzionali ed elettorali più recenti sono riuscite a colmare. Occorre definire nuovi meccanismi che consentano di correlare domande-bisogni al sistema di rappresentanza e decisione pubblica ai diversi livelli.

Discutere di strumenti e processi partecipativi nel nostro paese, in questa fase, è cruciale perché da un lato stiamo vivendo una crisi generale di questi processi, che è anche crisi dei soggetti e delle categorie che li interpretano e vi prendono parte, dall'altro sta emergendo la tendenza di ricollocare al centro decisioni che sottraggono protagonismo ai cittadini nell'illusione di governare la complessità sociale, economica e istituzionale con strumenti semplificatori e sbrigativi.

Anche la nostra Regione, che pure si è sempre distinta secondo criteri di eccellenza e che ha fatto della partecipazione e della coesione sociale i suoi punti di forza, risente di questa situazione.

Pertanto la Regione Emilia-Romagna, allo scopo di mantenere e sviluppare la coesione sociale e dare prospettive stabili e condivise alle istituzioni e alle persone del nostro

territorio, e in attuazione dei principi e degli strumenti partecipativi previsti dallo Statuto regionale, intende lanciare una grande campagna di coinvolgimento per la riforma degli strumenti della partecipazione e per innovare le politiche della e per la partecipazione. Con le presenti linee di indirizzo metodologico si intende porre le basi per lo sviluppo dei processi di partecipazione, per la creazione di un sistema amministrativo regionale e locale coeso finalizzato a garantire ai cittadini, agli operatori economici, alle parti sociali ed alle altre espressioni della società civile un livello elevato di coinvolgimento e al contempo tempestività, efficacia e trasparenza all'azione amministrativa.

Pertanto pone a fondamento dello sviluppo dei percorsi partecipativi la gestione coordinata con gli enti locali dell'insieme delle attività di maggior rilievo sul piano sociale ed economico.

In questo quadro la Regione promuove il valore della cittadinanza attiva per combattere i fenomeni di estraniamento dalla cittadinanza, che costituiscono una delle espressioni più preoccupanti della crisi della partecipazione. Si impegna altresì a valorizzare il patrimonio rappresentato dall'associazionismo e dal terzo settore che rappresenta nella Regione Emilia-Romagna un fattore di coesione e di stimolo alla partecipazione.

Il metodo

Nella consapevolezza che non esiste un unico modello partecipativo, ma esistono molte esperienze – anche supportate da normative di garanzia (si pensi ai casi dell'urbanistica o dell'ambiente) che oggi devono essere riqualificate e rese maggiormente efficaci, - la Regione Emilia-Romagna sceglie di avviare, mediante le presenti linee di indirizzo metodologico, un percorso articolato e adeguatamente monitorato per sviluppare, passo dopo passo, la nuova cultura amministrativa della partecipazione, da condividere in particolare con gli enti locali.

La condivisione fra la Regione e gli enti locali è un elemento centrale del metodo scelto: esso si deve tradurre – secondo una consolidata tradizione riguardante il rapporto fra gli enti in questione – in un'apposita intesa fra l'Amministrazione regionale e detti enti nell'ambito della Conferenza Regione-Autonomie locali e, in futuro, nel Consiglio delle Autonomie locali.

Un altro punto centrale della metodologia i cui aspetti sono indicati nel presente documento è la forte qualificazione tecnica dei soggetti deputati a vagliare tecnicamente le diverse esperienze partecipative: per questo dovrà essere costituito un apposito Comitato, che veda la partecipazione anche di personale esperto degli enti locali.

Di seguito si espongono i punti qualificanti del metodo prescelto per l'attuazione delle iniziative partecipative.

Finalità e principi dei processi partecipativi

Le linee di indirizzo che la Regione Emilia-Romagna adotta sono finalizzate ai seguenti obiettivi:

costruire una governance più efficace, all'altezza degli attuali contesti sociali, economici e tecnologici, non solo interistituzionale ma tra istituzioni e cittadini, per assicurare una maggiore inclusività e apertura e rinsaldare il legame di reciprocità e fiducia con i cittadini;

instaurare un nuovo rapporto di partecipazione tra PA e cittadini, come indicato nel Libro Bianco della UE sulla governance, facendo leva su elementi quali l'informazione, la consultazione, la progettazione partecipata, l'autonomia progettuale o empowerment;

consolidare e standardizzare maggiormente gli strumenti partecipativi di nuova generazione fino ad oggi sperimentati, apportando maggiore chiarezza e risolutezza;

includere all'interno dei processi partecipativi le fasce sociali più deboli e meno rappresentate, favorendo i modelli organizzativi già esistenti sul territorio per contrastare la crisi di legittimazione che vivono le istituzioni della democrazia rappresentativa;

riqualificare gli apparati amministrativi della Regione e degli enti locali in una logica di "nuova amministrazione pubblica" sviluppando nuove competenze attraverso la formazione, gli strumenti contrattuali flessibili, l'inserimento di nuove figure professionali in possesso di specifiche competenze di tipo comunicativo-relazionale;

pensare agli strumenti partecipativi, nel rispetto delle funzioni istituzionali, come a una vocazione del nuovo modo di essere del governo locale, basato su un costante confronto con i cittadini;

salvaguardare gli elementi di spontaneità che caratterizzano la partecipazione;

garantire la pluralità dei modelli e la flessibilità nella loro adozione in ambito regionale e locale;

sottolineare il ruolo della Regione Emilia-Romagna come sede di condivisione delle esperienze, ausilio alla scelta e all'impianto delle forme partecipative, con una funzione di "soft law", basata sulla raccomandazione tecnica di modelli non vincolanti ma suggeriti dall'esperienza;

privilegiare l'evoluzione della comunicazione pubblica oltre la mera comunicazione istituzionale, nella direzione di comunicazione di servizio e di cittadinanza quale strumento imprescindibile per una efficace partecipazione.

Ambito di applicazione

L'ambito di applicazione delle presenti linee di indirizzo comprende la partecipazione in generale e in particolare le procedure amministrative di competenza dei diversi settori dell'amministrazione regionale. Al contempo risulta necessario un approccio integrato e interdisciplinare oltre i singoli settori, per evitare la proliferazione e la giustapposizione di tavoli.

Fra i settori rispetto ai quali compiere un'opera di valorizzazione degli strumenti partecipativi si segnalano i seguenti:

- ambiente
- urbanistica
- trasporti
- attività produttive
- qualità della vita urbana (sicurezza, immigrazione, politiche giovanili)
- settore socio-sanitario
- istruzione e formazione

Per quanto concerne i procedimenti di competenza degli enti locali, le linee di indirizzo metodologico svolgono una funzione di orientamento, in virtù dell'autonomia riconosciuta a tali enti dalla Costituzione (art. 114, 118) e dallo Statuto della Regione Emilia-Romagna, il quale pone a fondamento dell'attività regionale il principio della "integrazione tra livelli di governo" (art. 24, Statuto) e suggerisce il metodo della "collaborazione istituzionale" (art. 26, Statuto) per la realizzazione delle finalità proprie e degli obiettivi comuni. A tal riguardo, il Comitato regionale delle autonomie locali può fungere da Tavolo di coordinamento tra la Regione e gli enti locali, finalizzato alla condivisione di un metodo comune per la realizzazione della partecipazione al livello locale e non solo regionale. Esulano dall'ambito di applicazione delle linee di indirizzo metodologico i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali che si svolgono sul territorio regionale e che le coinvolgono, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera g) della Costituzione. Le linee di indirizzo metodologico svolgono altresì funzione di orientamento, relativamente ai processi partecipativi, nei confronti degli atti di competenza dell'Assemblea legislati-

va, in coerenza con quanto previsto dallo Statuto regionale agli articoli 15, 17 e 19.

Interventi in materia di partecipazione in relazione alle specifiche esigenze dei diversi settori dell'ordinamento regionale

Nello svolgimento dei procedimenti amministrativi, nonché nella definizione di future scelte legislative, il metodo della partecipazione adottato deve tener conto delle peculiari esigenze dei diversi settori regionali, dei tempi previsti per la definizione delle decisioni e della natura dei soggetti ai quali sono rivolte direttamente e indirettamente.

Sono fatti salvi gli strumenti di partecipazione già previsti in talune discipline procedurali che attengono ai diversi settori, ferma restando la necessità di apportare le opportune modifiche, in coerenza con i principi sopra esposti.

Partecipazione e semplificazione

La partecipazione è un principio generale del procedimento amministrativo, come sancito nella legge n. 241/1990 e successive modificazioni. Tuttavia, ai fini della riduzione dei tempi procedurali - un'esigenza essenziale dell'amministrazione pubblica - occorre ricercare un equilibrio tra l'esigenza di partecipazione alle decisioni pubbliche e quella di una conclusione rapida del procedimento.

In ultima analisi la partecipazione alle decisioni pubbliche rappresenta, da un lato, un deterrente ai possibili contenziosi tra destinatari dei provvedimenti e amministrazione procedente, dall'altro la possibilità di addivenire a decisioni più consapevoli ed efficaci nella prospettiva di un'amministrazione «di risultato».

In particolare non va sottovalutata l'esigenza di rivisitare, riordinare e razionalizzare le molteplici forme di intesa (accordi, protocolli, intese, tavoli...) che si sono costruite nel tempo soprattutto con le autonomie locali e di riordinare anche le diverse forme di concertazione sempre nella logica del riordino e della semplificazione.

Utilizzo di tecniche di soft-law

Data la struttura istituzionale fortemente improntata sull'autonomia delle funzioni dei diversi livelli istituzionali, nonché l'esistenza di esperienze plurime a livello locale in materia di partecipazione, la Regione Emilia-Romagna circoscrive il proprio ruolo a soggetto guida nella determinazione degli strumenti più opportuni in grado di orientare le migliori pratiche partecipative.

Anche al fine di assicurare l'unitarietà delle funzioni, ai sensi dell'art. 118, primo comma

della Costituzione, la Regione adotta il metodo di “soft-low”, utilizzando l’istituto della “raccomandazione tecnica” di sostegno all’attività dei diversi operatori, da condividere con il sistema delle autonomie locali.

Osservatorio sulla partecipazione e funzioni

Come adeguato supporto alla funzione di raccomandazione tecnica, occorre dare vita a un “Osservatorio regionale” che permetta da un lato di conoscere e monitorare il contesto sociale e dall’altro di coglierne le nuove sensibilità e domande di partecipazione, facilitandone l’emersione.

La struttura ha il compito di:

individuare gli strumenti da utilizzare, giacché efficaci sistemi di partecipazione richiedono un’adeguata progettazione riguardo ai metodi, come quello della “attivazione volontaria”;

valutare le migliori esperienze partecipative sviluppate nei territori regionali e all’interno di altre amministrazioni (Università, CCIAA, Ausl, ecc...);

elaborare, in base ai dati raccolti, suggerimenti per l’amministrazione regionale.

La struttura, che non dovrà costituire un ulteriore servizio regionale, dovrà operare per favorire l’allargamento delle partecipazioni e del pluralismo delle forme e si potrà avvalere delle strutture organizzative dell’amministrazione, con particolare riferimento a quelle che dispongono di competenze e alle quali sono attribuiti compiti inerenti alla partecipazione (Servizio Comunicazione, Educazione alla sostenibilità, URP, Difensore civico, CORECOM).

Si potrà avvalere altresì del contributo di tutti i servizi regionali interessati, con l’apporto di Ervet e con il contributo delle associazioni delle autonomie locali e dei rappresentanti delle associazioni che hanno dato vita alle maggiori esperienze di nuova partecipazione. L’Osservatorio è costituito presso il Gabinetto di Presidenza della Giunta regionale, che ne coordina l’attività.

Razionalizzazione degli strumenti partecipativi all’interno della Regione e risvolti organizzativi

È prioritario consolidare e standardizzare i processi partecipativi attualmente praticati all’interno della Regione, conferendo loro maggiore chiarezza e risolutezza attraverso la definizione di criteri comuni nella progettazione, che includano queste caratteristiche:

chiarezza ed esplicitazione degli obiettivi

chiarezza dei ruoli degli attori coinvolti
competenze e strumenti a disposizione
maggiore utilizzo degli strumenti di e-government e di e-democracy
individuazione di indicatori e di strumenti per la valutazione dei processi

Nell'ottica della semplificazione e dell'efficacia, si ritiene necessario pervenire alla definizione di uno schema di riferimento per tutte le strutture della Regione per l'applicazione dei processi e strumenti partecipativi, da attivarsi in relazione agli strumenti di pianificazione e programmazione di competenza dell'ente.

Per garantire unitarietà e sinergie tra i processi partecipativi, le strutture della Regione che intendono avviare nuove iniziative si rapportano, si coordinano e si impegnano a comunicare all'Osservatorio gli esiti di tali esperienze.

L'implementazione degli strumenti partecipativi da parte dell'amministrazione regionale rappresenta un'importante occasione di crescita professionale, sia valorizzando quelle già presenti in settori affini, come il settore della comunicazione, sia investendo nella formazione per disporre di collaboratori che saranno impegnati a gestire i processi partecipativi.

Si possono evidenziare i seguenti profili:

Partecipazione e mediazione/conciliazione, nell'ambito dei procedimenti di settore - si pensi ad esempio ad esperti nella soluzione di problematiche ambientali o di mobilità urbana, - una delle professionalità che può risultare utile è quella del mediatore: una figura specificamente preparata ad affrontare e risolvere conflitti di interesse, capace di intervenire proponendo agli organi politici soluzioni concrete per la mediazione delle diverse esigenze;

Partecipazione e comunicazione, il tema della partecipazione si lega fortemente a quello della comunicazione, che è a tutti gli effetti un elemento strategico del progetto partecipativo. La comunicazione pubblica, infatti, oltre all'ordinaria attività di informazione e comunicazione istituzionale, consiste in un'efficace comunicazione di servizio e di relazioni con il pubblico e nella comunicazione di cittadinanza, che è volta a elevare la partecipazione dei cittadini alle politiche dell'ente. Un'efficace comunicazione con i cittadini è peraltro la premessa per una relazione di reciproca fiducia tra PA e cittadini ed insieme l'antidoto a forme di protesta e disimpegno. In aggiunta alle forme tradi-

zionali di partecipazione “faccia a faccia”, oggi è indubbiamente da considerare l’e-democracy, attivata e sperimentata in Emilia-Romagna grazie al progetto “Partecipa.net”, che ha coinvolto oltre 20 enti locali. Progetto che dispone in questi mesi di una nuova piattaforma (“lo Partecipo”) al servizio delle strutture regionali e locali per attivare processi partecipativi on line. Al contempo va considerata la possibilità di mettere a disposizione degli EELL e dei rispettivi URP, le “sale della partecipazione”, cioè luoghi presso gli enti locali ove i cittadini possano verificare lo stato delle politiche locali. È comunque l’insieme della comunicazione pubblica che è chiamata a riorganizzarsi e ad integrare la partecipazione tra le sue mission e competenze, così come ha iniziato a fare la Regione Emilia-Romagna istituendo il Servizio Comunicazione, Educazione alla sostenibilità.

Un sistema partecipativo plurale e autonomo, non va ignorata inoltre l’importanza dei mezzi di informazione di tipo generalista, dalla carta stampata alla radio e alle televisioni. Favorire anche a livello locale un sistema dell’informazione plurale, autonomo e vivace anche tramite la capacità dell’innovazione tecnologica e dell’integrazione è quindi un problema che merita adeguata attenzione.

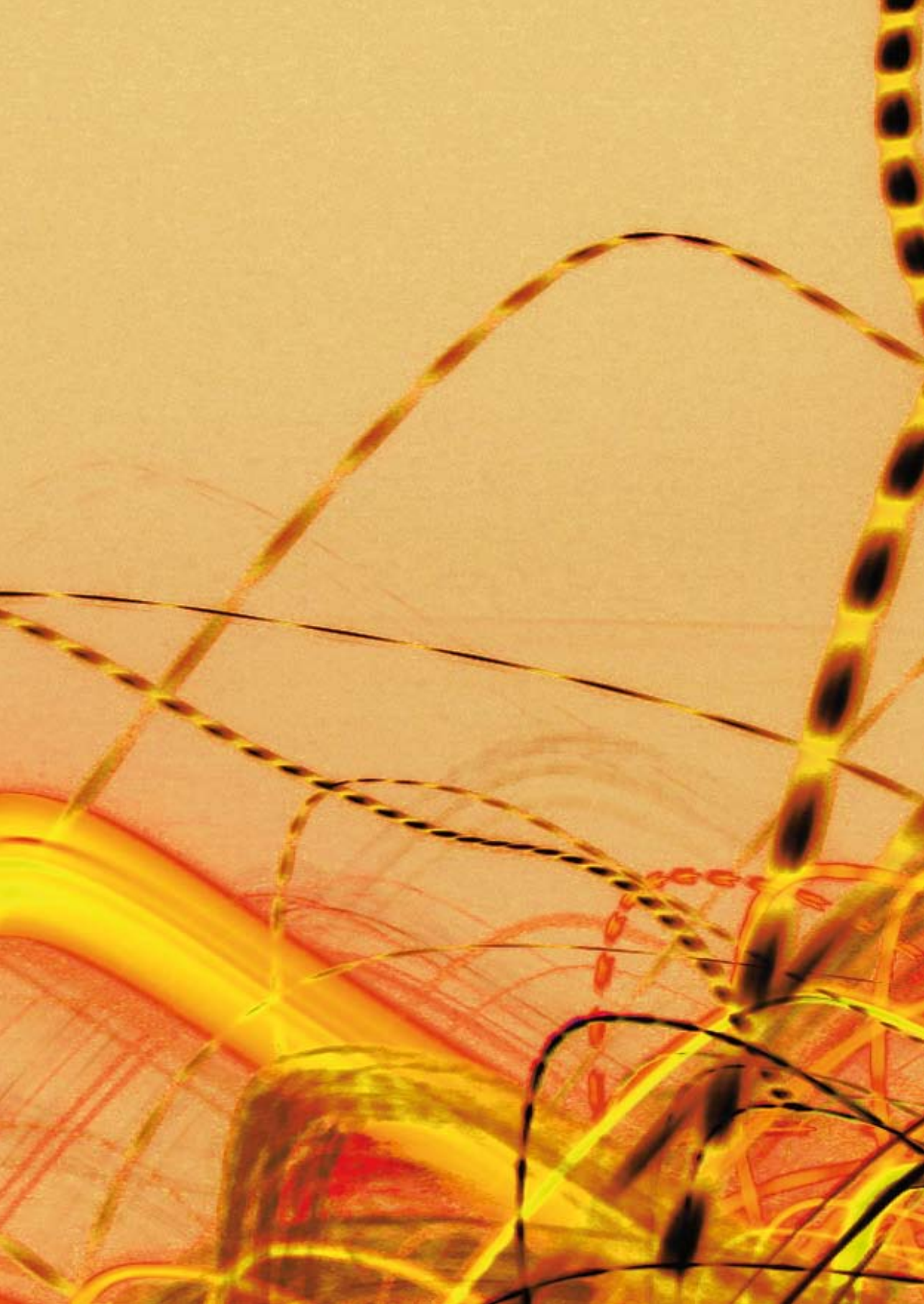
Rapporto fra gli strumenti di partecipazione ed i ruoli istituzionali.

Per strumenti partecipativi si intendono quelli miranti alla concertazione delle scelte che le autorità locali sono chiamate a fare, in virtù del ruolo di rappresentanza politica che rivestono e di governo delle comunità che rappresentano.

In tale direzione, occorre valorizzare le istituzioni regionali e locali in quanto soggetti politici posti al centro di fenomeni partecipativi, creando le condizioni per l’allargamento della governance in una ottica di sussidiarietà orizzontale, con l’inclusione di nuovi soggetti che entrino in gioco nei processi decisionali la cui titolarità resta comunque delle amministrazioni pubbliche.

Bologna, 14 gennaio 2009

* Questo documento è stato redatto per la Giunta regionale da un apposito gruppo di lavoro intersettoriale, su iniziativa del Capo di Gabinetto del Presidente - On. Bruno Solaroli - al fine di avviare un confronto con il sistema delle autonomie locali e la società civile sul tema della partecipazione



Partecipare e decidere. Insieme è meglio Una guida per amministratori e tecnici

La governance delle politiche pubbliche richiede oggi nuove forme di partecipazione, maggiormente efficaci e inclusive. Molte delle procedure istituzionali che coinvolgono i cittadini stanno mostrando i loro limiti e spesso gli opposti. Tempi lunghi di consultazione quando non necessari o scelte troppo rapide, in assenza di informazione e coinvolgimento, per decisioni di grande impatto pubblico. Ritualità consolidate a fronte di discussioni improvvisate. Attori sociali coinvolti non sempre rappresentativi e una domanda latente di partecipazione attiva proveniente da stakeholder e cittadini. Le conseguenze negative si evidenziano a più livelli: aumento dei conflitti; costi istituzionali, sociali, economici e ambientali sempre più insostenibili; un prevalere delle proteste sulle proposte. Queste dinamiche delegittimano le istituzioni e de-responsabilizzano i cittadini.

Questa Guida prova a fornire un contributo per affrontare questi problemi consolidando le innovazioni in corso di sperimentazione, indicando perché, come, con chi e quando attivare percorsi di partecipazione strutturata.

Il testo, rivolto a decisori pubblici, funzionari, tecnici e stakeholder interessati ai temi della partecipazione, è diviso in tre parti:

la prima parte propone una ricognizione sui nuovi approcci di governance e di deliberazione pubblica indicando i vantaggi, i rischi, le opportunità assieme al “come fare” e alle condizioni di successo;

la seconda parte esamina, pur sinteticamente, alcuni strumenti di programmazione regionale e locale previsti dalla normativa vigente (urbanistica, ambiente, sociale, ecc.) avanzando diverse suggestioni di miglioramento;

la terza parte propone dettagliate indicazioni operative su una moltitudine di approcci, metodologie, tecniche e strumenti utili per attivare percorsi partecipativi.

quaderni

partecipazione