

Roma 22/06/2010

Linee guida



Questo Sistema di “linee guida” elabora raccomandazioni di comportamento basate sugli studi scientifici più aggiornati, nel nostro caso in materia di processi partecipativi, e sui risultati del dibattito che dal 2009 la nascente rete dei Comuni e dei Municipi partecipativi del Lazio ha avviato intorno alle esperienze dei bilanci partecipativi. Inoltre, dalla ricerca scientifica che contempla più di 80 casi di bilancio partecipativo nel Lazio e da ricerche precedenti svolte dalle due università (Dipartimento Studi Urbani dell’Università degli Studi di Roma Tre e il Dipartimento di Architettura e Urbanistica della Sapienza di Roma) sulla partecipazione a Roma, si allegano come esempi di “buone pratiche” alcuni casi concreti che possono aiutare a capire gli effetti (positivi o negativi?) che i diversi tipi di partecipazione hanno.

Per ogni tema le linee guida descrivono le alternative disponibili e le relative possibilità di successo o di difficoltà, in modo che le amministrazioni pubbliche, associazioni, gruppi di cittadini, funzionari, ecc., possano orientarsi nella gran quantità di metodologie e procedure in circolazione.

Le linee guida sono state costruite sulla base degli scambi che il gruppo Universitario, chiamato dalla regione Lazio a coordinare i lavori di costruzione della rete (Dipartimento Studi Urbani dell’Università degli Studi di Roma Tre e il Dipartimento di Architettura e Urbanistica della Sapienza di Roma), ha avuto con i comuni e i municipi coinvolti. Tali scambi si sono svolti in una serie di workshop tematici supportati da una vasta ricerca sulle più interessanti esperienze di partecipazione nazionali e internazionali attualmente in corso. Con l’elaborazione di un manifesto programmatico e l’avvio di tavoli di approfondimento tematico sono stati individuati i contenuti e gli orientamenti principali di queste linee guida. In particolare sono stati individuati due assi di lavoro (elementi di criticità e risorse dei processi realizzati) dall’analisi delle esperienze di bilancio partecipativo precedenti (2005-2009) e dal confronto con tecnici e politici coinvolti nelle esperienze partecipative:

- L’organizzazione interna del comune e la partecipazione: il tema è centrale se si vuole che i processi di partecipazione diventino davvero un’occasione per innovare-rinnovare l’amministrazione pubblica e le sue procedure. Il tema è stato articolato per analizzare l’organizzazione dei processi partecipativi legati ai bandi regionali del bilancio partecipativo ma anche l’organizzazione interna delle competenze e degli uffici; la tipologia degli atti formali o informali che sono stati elaborati per attivare, supportare in corso d’opera e garantire continuità ai processi; le figure tecniche e politiche coinvolte, ecc.
- Metodi di coinvolgimento dei cittadini: il tema è importante per poter garantire che i processi siano davvero inclusivi e siano l’occasione reale di scambio e confronto fra istituzioni di governo del territorio e cittadini. Il

tema è stato dunque articolato per poter analizzare come sono stati strutturati e portati avanti i diversi processi di partecipazione, quali azioni e pratiche sono state impiegate (ordinarie e innovative), quali iniziative, ecc.



Inoltre, proprio perché un obiettivo della partecipazione è l'apprendimento reciproco e la chiarezza nella comunicazione, abbiamo ritenuto opportuno costruire un glossario per chiarirci sui principi della partecipazione condivisi dai Comuni e Municipi che hanno sottoscritto il manifesto della nascente rete. Tale glossario riporta, dunque, non solo lo “stato dell’arte” dei diversi tipi/gradì di partecipazione esistente - consultazione, informazione, deliberazione, ecc. – ma a ciascuna definizione è associato un valore in una scala qualitativa sui processi partecipativi che va dai livelli minimi di partecipazione fino a quelli più articolati e completi. Questi livelli/gradì possono essere letti anche come fasi di un processo di partecipazione ideale che può realizzarsi in maniera incrementale nel tempo proprio perché le esperienze di partecipazione (come quelli finanziati dai bandi regionali sui bilanci partecipativi) devono sempre essere interpretate non come “progetti” ma come “processi”. In questo cammino ideale i comuni e municipi possono capire a che punto sono nella lunga strada di cambiamento verso una politica più innovativa che coinvolge le persone in forma reale nelle decisioni del governo del proprio territorio.



GLOSSARIO

Cos'è la partecipazione

Partiamo da questa di Giancarlo De Carlo, ma ne possiamo aggiungere altre costruite insieme o tratte dal manifesto:[...] *la partecipazione non è un processo meccanico e automatico secondo il quale basta andare dalla gente, chiederle quali sono i suoi bisogni e poi trascrivere le risposte in progetti grigi il più possibile. La partecipazione è molto più di così: si chiede, si dialoga, ma si “legge” anche quello che la vita quotidiana e il tempo hanno trascritto nello spazio fisico della città e il territorio, si “progetta in modo tentativo” per svelare le situazioni ed aprire nuove vie alla loro trasformazione.*

La partecipazione si allarga non solo nella sperimentazione di modalità diverse ma anche negli ambiti di decisione. Nel **2004**, Luigi Bobbio nel suo Manuale Strumenti per l'innovazione per l'Amministrazione Pubblica “A più Voci” riassume i processi che vedono oggi richiesta la partecipazione in tutta Italia, ed in Europa. Questo conferma non solo la utilità politica della partecipazione per rafforzare la democrazia, ma anche in quanto strumento per affrontare progetti complessi e innovativi.

Quando abbiamo bisogno dell'apporto di altri? Luigi Bobbio 2004, alcuni esempi

Politiche dei tempi e degli orari	Politiche di sviluppo locale (Patti territoriali, progetti integrati territoriali)	Piani strategici delle città	Piani di zona nelle politiche sociali	Interventi urbani (Pru, Prusst, Urban, Contratti di quartiere)
Progetti di Agenda XXI locale	Politiche per la sicurezza	Politiche che richiedono l'apporto di più amministrazioni (conferenze di servizi, accordi di programma)		Progetti europei (Urban, Leader, Interreg, Equal, ecc)



I gradi della partecipazione

“La necessità di distinguere i differenti gradi di intensità tra le possibilità di partecipazione che possono essere concretamente applicate in un processo ha condotto alla definizione di una “scala della partecipazione” (Arnstein 1969, successivamente rielaborata da molti autori, vedi figura). La scala classifica gli approcci alla partecipazione partendo da una situazione di totale esclusione di tutti gli interessi e voci “deboli” dal processo per arrivare ad una situazione in cui il controllo totale dell’operazione di progettazione e gestione di una trasformazione è totalmente nelle mani dei cittadini, alla comunità locale o alle loro rappresentanze (...). Questi primi studi dimostrano che “poca partecipazione” può significare “falsa partecipazione”.”(Spada , Uspel Comune di Roma 2001)

SCALA DELLA PARTECIPAZIONE - ARNSTEIN 1969

POTERE AI CITTADINI	<ul style="list-style-type: none"> - Controllo ai cittadini - Potere delegato
PARTECIPAZIONE IRRISORIA	<ul style="list-style-type: none"> - Partenariato - Consultazione - Informazione
NON PARTECIPAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> - Smorzamento - Trattamento terapeutico - Manipolazione



SCALA DELLA PARTECIPAZIONE USPEL 2001 ¹

	Divulgazione e informazione	Ascolto	Confronto/ definizione comune del problema	Ricerca comune della soluzione	Decisione comune	Aiuto all'assunzione di potere e responsabilità	Assunzione potere e responsabilità
Non partecipazione	(√)						
Comunicazione	√	(√)					
Consultazione	√	√	√	(√)			
Collaborazione/ coinvolgimento attivo	√	√	√	√	(√)		
Autoproduzione/ autogestione	(√)					(√)	√

Non partecipazione : per *non partecipazione* s'intende un modello strategico "decidi –annuncia – difendi", nella maggior parte inconsapevole, nella quale il decisore agisce secondo i propri programmi sia per una consuetudine, sia per tappe forzate imposte dall'esterno (scadenze o altro). Nei casi in cui c'è consapevolezza la scelta di adottare un processo decisionale chiuso o esclusivo può essere motivata dal timore che l'opinione pubblica blocchi processi innovativi (non immediatamente comprensibili per gli abitanti "non tecnici"), o per la convinzione che l'amministrazione pubblica sia l'unica a poter esprimere gli interessi della collettività.

¹ Nel 2001 l'Ufficio Speciale Partecipazione e laboratori di quartiere del Comune di Roma, diretto dall'arch. Mario Spada, conduce una ricerca con ECOSFERA per rivedere la scala della partecipazione alla luce dei cambiamenti introdotti nelle politiche di governo del territorio dalle pratiche partecipative e valutarne, in qualche misura, la qualità.



Comunicazione - informazione: per comunicazione- informazione s'intende il primo elementare livello nella partecipazione dei cittadini alla gestione pubblica del territorio. Infatti lo scambio e l'accesso alle informazioni consentono di creare una condivisione del patrimonio conoscitivo e quindi costruire un comune livello di dialogo, un sapere condiviso che prefigura una forma di azione comune. Si parla anche di "diritto alla trasparenza", cioè il diritto a fornire strumenti appropriati a potenziali osservatori esterni al processo decisionale per capire cosa stia succedendo, quale sia l'oggetto in discussione, quali possano essere i possibili impatti delle decisioni prese e come stia lavorando il decisore. Bisogna essere attenti al processo comunicativo *comunicare-recepire-capire* perché l'inclusione delle persone nei processi di partecipazione dipende dell'efficacia di questi tre momenti. L'informazione deve poter circolare e provenire da altre fonti (come i mezzi di comunicazione, le organizzazioni sul territorio, gli istituti di ricerca, le associazioni di categoria, ecc.) in quanto rappresenta un'importante risorsa di scambio nei processi di confronto sociale.

Consultazione: per consultazione s'intende un processo d'interazione strutturata fra decisore e abitanti su un tema o un problema specifico, unito al processo di scambio d'informazione. Consiste, quindi, in un processo di scambio d'informazione multi-direzionale che prevede la presentazione e l'ascolto da parte del decisore delle diverse opinioni in relazione al problema di governo del territorio e, infine, la valutazione delle possibili soluzioni. Tale processo implica l'organizzazione di riunioni, assemblee, tavoli di discussione, giurie di cittadini, consultazione via internet, referendum, ecc. Il decisore si avvale di queste opinioni per definire meglio il problema, scegliere tra soluzioni alternative e costruire consenso, sempre con la decisione finale nelle sue mani. Si tratta dunque ancora di un modello decisionale "dall'alto" (top-down) sebbene impieghi sistemi più sofisticati di ascolto e di confronto.

Collaborazione/coinvolgimento attivo: per collaborazione/coinvolgimento attivo s'intende un processo che mira ad includere categorie deboli nei processi decisionali cioè alla significativa acquisizione di potere nel processo partecipativo di chi prima ne era privo e marginale (processo di *empowerment*). Questo passaggio di potere può avvenire attraverso una concessione da parte del decisore ma può essere anche l'esito di una pressione "dal basso" esercitata, ad esempio, da gruppi esterni al processo decisionale che riescono a divenire interlocutori. Si costruisce un partenariato nel quale tutti gli attori hanno risorse da mettere in gioco e sono considerati allo stesso livello nella "costruzione sociale" del progetto.

Auto-progettazione/ auto-produzione / auto-gestione: per auto-progettazione/ auto-produzione / auto-gestione s'intende il livello più alto di coinvolgimento e di cittadinanza attiva, nel quale gli abitanti coinvolti nel processo di partecipazione si fanno carico di parte della manutenzione e gestione delle risorse decise e auto-costruite insieme all'amministrazione pubblica. Queste forme di partecipazione consentono di elaborare una vera e propria visione di sviluppo locale che può innescare altri processi di crescita sociale ed economica a partire dalle trasformazioni fisiche del territorio oppure del tutto indipendenti. Scegliere di avviare un processo di partecipazione che coinvolga gli abitanti in esperienze di auto-progettazione, auto-produzione e auto-gestione vuol dire spostare la bilancia della responsabilità del potere di scelta dal settore pubblico, o dai promotori di professione, agli abitanti che sono i consumatori e gli utenti finali delle trasformazioni.



I Bilanci Partecipativi

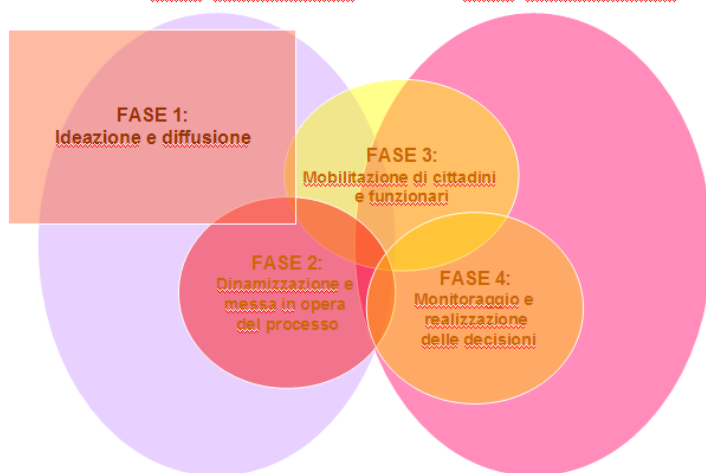
Dal **2005** al **2010** la Regione Lazio intraprende un processo di partecipazione, cercando di costruire un “modello” di partecipazione all’interno dell’amministrazione pubblica in accordo con tante altre realtà che, a livello mondiale ed europeo, stanno consolidando questi processi. La Regione Lazio ha collaborato alla redazione di un manuale mondiale sulla *governance* da dove prende i principi che guidano i suoi progetti. Per questo motivo nei bandi di Bilancio Partecipativo, Opere Pubbliche Locali e Sviluppo locale, la Regione Lazio ha promosso la partecipazione come uno dei criteri fondamentali della buona *governance*.

PRINCIPI _- COSA È E COME SI FA UN BILANCIO PARTECIPATIVO? 2007

(UN Habitat, Regione Lazio e Provincia di Milano)

- Partecipazione	- Trasparenza	- Uguaglianza	- Tolleranza
- Efficacia ed efficienza	- Equità	- Competitività	- Rispetto degli accordi

Ciclo della discussione Ciclo della realizzazione



Giovanni Allegretti e Yves Sintomer nel loro ultimo libro *I Bilanci partecipativi in Europa*, propongono nel 2009 come processo più avanzato quello che arriva al Monitoraggio e realizzazione delle decisioni. E dividono il processo in **DUE CICLI INTERCONNESSI**



Innovazione della pubblica amministrazione

Negli ultimi anni si registra una crisi della rappresentanza che appare evidente a tutti e che si traduce in uno scollamento tra i cittadini e le istituzioni, in una diffusa sfiducia da parte dei cittadini nei confronti delle istituzioni stesse, in una progressiva erosione degli spazi della democrazia, in una sempre più riconoscibile inadeguatezza delle forme di democrazia tradizionali, in una rilevante difficoltà a dare rappresentazione alle istanze dei cittadini e degli abitanti in genere. Ma non si tratta solo di un fallimento della politica e della sua capacità riformatrice. Si tratta spesso anche di una carente cultura istituzionale consolidata dalla delusione rispetto alla loro capacità di risolvere problemi. La partecipazione si offre, dunque, come dispositivo di “buone pratiche” in grado di cambiare la relazione fra pubblica amministrazione e cittadini, ma anche per ripensare e far dialogare competenze, settori d’intervento e politiche di governo del territorio spesso scollegati. Questo rinnovamento può avvenire più facilmente se “i saperi socialmente disponibili sono chiamati a dare una mano in modo meno occasionale e sporadico [...]” e se si comincia a pensare che le pubbliche amministrazioni sono “modi e luoghi per pensare collettivamente: sia nel raccordo dei problemi con le soluzioni, sia nella predisposizione dei canali in cui potrebbe scorrere un mutamento sociale desiderabile, sia come luoghi della riconoscibilità collettiva.”²

Tuttavia non esiste un unico modo per fare in modo che la pratica della partecipazione inneschi un processo virtuoso innovando procedure e organizzazione complessiva dell’apparato tecnico e burocratico amministrativo (uffici dedicati alla partecipazione oppure protocolli d’intesa e cooperazione fra uffici tecnici, formazione interna del personale o affidamento della gestione dei processi di partecipazione a soggetti terzi, ecc.). Ciascuna amministrazione può scegliere i percorsi più idonei a raggiungere l’obiettivo di diffondere e consolidare una cultura della partecipazione che vada anche oltre ai progetti specifici e si traduca in processi stabili.

Sostenibilità organizzativa : per *sostenibilità organizzativa* s’intende la capacità del sistema amministrativo di mettere a disposizione risorse economiche, materiali e umane perché la partecipazione sia integrato nei modi e nelle procedure dell’apparato amministrativo: sia in termini di competenze (ad esempio la Scuola della partecipazione per i funzionari della PA), sia in termini di modalità d’interazione fra uffici e settori (anche di diversa scala territoriale: Comune, Provincia, Regione) che insieme sono in grado di elaborare politiche integrate di governo del territorio. Questa riorganizzazione ha lo scopo sia di migliorare l’efficacia delle politiche, sia di garantire una continuità dei processi di partecipazione.

² Dall’introduzione de “*L’intelligenza delle Istituzioni*” di Carlo Donolo, Feltrinelli, Milano, 1997. Pp. 7-9.



Ufficio della partecipazione: per Ufficio della partecipazione si intende un organismo creato per facilitare e promuovere la partecipazione dei cittadini alle decisioni della PA e/o la partecipazione fra uffici tecnici, politici e abitanti. L'Ufficio Partecipazione può seguire la realizzazione dei progetti di Bilancio Partecipativo e assolvere il ruolo di “facilitatore” nei processi partecipativi fornendo supporto (risorse economiche, umane e logistiche) sia nella fase di ideazione delle soluzioni, sia nella fase di attuazione. Tra le finalità dell'ufficio possono esserci anche la ricerca di fondi da destinare a progetti da realizzare in maniera partecipata o la creazione di reti con lo stesso scopo. In ultimo, tra i compiti dell'ufficio alla partecipazione c'è quello di garantire lo scambio delle informazioni fra cittadini e PA (cartografie, progetti, normative, ecc.) su dove e come vengono investiti i soldi del Comune o del Municipio e sullo stato di attuazione dei progetti in programma. ...

Formazione del personale della PA e Scuola della Partecipazione: per Formazione del personale della PA si intende “la diffusione della cultura della cittadinanza attiva attraverso l'approfondimento di temi strategici per lo sviluppo del territorio, lo scambio di esperienze, la progettazione di processi partecipativi, la sperimentazione di metodi di *ascolto attivo* e di *interazione costruttiva*”³. A tale scopo è possibile attivare una Scuola di partecipazione aperta a Amministratori, Funzionari Pubblici, Professionisti e Associazioni interessati a sostenere e consolidare sul proprio territorio processi di partecipazione volti al miglioramento delle politiche pubbliche.

Staff di sostegno ai processi di partecipazione: per Staff di sostegno ai processi di partecipazione s'intende un gruppo di esperti sulle metodologie della partecipazione, privati (Associazioni, Cooperative, consulenti esterni) o pubblici (gruppi universitari, reti di comuni e municipi, gruppi di funzionari pubblici “esperti”) che affiancano e coordinano i processi partecipativi nell'attivazione (metodologie di coinvolgimento, mappatura degli attori e scelta dei linguaggi di comunicazione, ecc.), nella gestione e nella valutazione dei risultati dei processi (report, attività di monitoraggio, ecc.).

...

³ Il riferimento per queste riflessioni è l'esperienza pugliese della Scuola di Partecipazione **C.A.S.T.**, *Cittadini e Amministrazioni per lo Sviluppo del Territorio*, i cui contenuti, programmi e materiali sono disponibili *on-line* sul sito <http://pugliattiva.regione.puglia.it/web/cast/index.php>.



Linee Guida _ proposta di discussione per i Comuni e Municipi

incontro Roma 22 / 06/2010

1) OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI DELL'ESPERIENZA DI PARTECIPAZIONE:

- Massima informazione e comunicazione continua: chiarezza delle finalità del processo, trasparenza dei processi decisionali, monitoraggio dei risultati e aggiornamento sullo stato di attuazione dei programmi definiti nei processi;
- Garantire momenti di Consultazione /Ascolto: in tutte le fasi del processo decisionale e in fase di monitoraggio dei risultati;
- Possibilità di Coinvolgimento/ Concertazione/ Co-decisione: attraverso meccanismi di negoziazione è auspicabile creare condizioni di corresponsabilità fra tecnici amministrativi, politici e abitanti che abbiano come obiettivo la condivisione delle scelte, così da rendere le decisioni emerse “vincolanti” per i politici anche a livello simbolico; particolare attenzione deve essere rivolta ai nuovi territori multiculturali ad esempio costruendo di partnership decisionali interculturali e interetniche⁴.
- Possibilità di Co- progettazione degli spazi e delle opere da realizzare: valorizzare la capacità progettuale degli abitanti nella costruzione di scenari e progetti
 - su alcuni progetti e/o aree tematiche decisi dall'amministrazione anche a priori;
 - garantendo la massima apertura e disponibilità nella scelta delle tematiche;
 - valorizzando, per quanto possibile, il confronto fra volontà e competenze delle amministrazioni e quelle degli abitanti.
- Finalizzare i processi ad avere come esito una decisione irrevocabile: con un impegno chiaro dell'Amministrazione, un vero e proprio “patto” fra istituzioni e cittadini;
- Possibilità di avviare alcune esperienze di Gestione:
 - Supportate economicamente, in tutto o parzialmente, dall'amministrazione pubblica;
 - Promuovendo l'autogestione e la cura di alcuni spazi da parte delle organizzazioni di abitanti, scuole, ecc.

⁴ ARNM [Associazione Rete dei Nuovi Municipi]



- Garantire attività di controllo/monitoraggio/valutazione dei processi: da parte di gruppo misto formato da abitanti e tecnici dell'amministrazione pubblica che interagiscono e comunicano con continuità tramite riunioni o strumenti multimediali di comunicazione come mailing list, siti web, blog, facebook, ecc.

Contributi, Esperienze e “buone pratiche”.

Il *Comune di Viterbo* comincia il processo di partecipazione legato al Bilancio Partecipativo 2010 sollecitando i cittadini a scegliere fra due opere da realizzare e già decise dall'Amministrazione. Ma, fin dalla prima assemblea, è stata richiesta dai cittadini la possibilità di presentare altre proposte e la possibilità di avviare nuovi processi partecipati finalizzati a condividere ulteriori fasi della progettazione, dalla progettazione architettonica alla realizzazione. Tale proposta è stata accolta e realizzata. E' stato inoltre elaborato Il Doc. della Partecipazione Viterbo 2010-Regione Lazio.

Tra le buone pratiche si segnala l'impegno e le iniziative promosse dal *Comune di Frosinone* per garantire al processo del Bilancio Partecipativo una continuità nel tempo con l'attivazione di un blog di FACEBOOK “Frosinone Trasparente”, costruito da un gruppo di giovani coinvolti (e retribuiti) per curare gli aspetti della comunicazione dopo la fine del processo.

2) COINVOLGIMENTO DEGLI ATTORI (*istituzionali e non*) *modalità, grado e metodi di coinvolgimento:*

I processi partecipativi devono essere inclusivi il più possibile ed intercettare, quando esistono, altre esperienze di partecipazione (in atto o raccogliere gli esiti precedenti)

- elaborare una mappa degli attori presenti sul territorio interessato, per diversificare e monitorare l'effettiva partecipazione di tutte le categorie al processo. In particolare fare attenzione a forme di auto-organizzazione già presenti ed esperienze precedenti di partecipazione;
- occorre prestare attenzione a quelle categorie considerate deboli (bambini, handicap, anziani, migranti, ecc) che con maggiore difficoltà vengono coinvolte nei processi decisionali, realizzando azioni di monitoraggio sulla composizione dei partecipanti. Queste attività sono utili a verificare l'accessibilità ai processi rispetto agli attori potenzialmente interessati a partecipare o rispetto alla presenza di macrocategorie sociali riscontrabili negli abitanti (distinzione per etnia, sesso, occupazione, ecc.);
- per facilitare lo scambio di informazioni e l'ascolto è importante utilizzare linguaggi semplici ed immediati sia nella realizzazione di interviste (o nell'elaborazione di questionari) sia nella produzione di materiali informativi comprensibili, diversificando il linguaggio a seconda della fascia d'età e della cultura di provenienza;



- per garantire che i processi siano davvero accessibili è importante identificare luoghi e orari dove organizzare gli incontri di lavoro, meglio se gli spazi in questione sono vissuti come spazi di aggregazione naturale di ogni categoria sociale coinvolta;
- è importante dedicare un primo momento degli incontri di lavoro dei processi a decidere quale modalità di decisione verrà adottata ad esempio elaborando un regolamento. Grazie a questo regolamento è possibile passare dagli interessi particolari a quelli generali⁵, essendo specificato il ruolo che ogni attore gioca all'interno del processo e le regole del "patto sociale" che si viene a creare tra abitanti e politici durante il processo partecipativo⁶;
- è importante predisporre in maniera permanente diversi momenti di comunicazione dei risultati emersi durante il processo di partecipazione ai cittadini che non partecipano alle assemblee. Le modalità con cui operare sono diverse e vengono sinteticamente definite di outreach che include la comunicazione porta a porta, la produzione e la diffusione di materiali informativi, il teatro forum nei mercati, ecc. In modo si cerca di destare l'interesse degli abitanti più scettici mostrando un prodotto reale, tangibile del processo, coinvolgendoli magari più attivamente in un secondo momento;
- per poter costruire un'idea condivisa di sviluppo locale di un territorio, si deve partire dagli aspetti più generali: dai sogni e dalle visioni che gli abitanti hanno per quel territorio, dalla costruzione condivisa di concetti chiave come il patrimonio e l'ambiente locale, indivisibile e integrato⁷, fino ad immaginare il futuro che aspetta ai bambini che lo abitano;
- per evitare la "fuga" delle persone del processo ci deve essere presente un importante grado di empowerment⁸, così che si possa comparare il ruolo che ogni attore ha all'inizio con quello che avrà quando finisce la fase di progettazione.
- è fondamentale che i tecnici e funzionari dell'amministrazione pubblica siano protagonisti di alcune fasi del processo in maniera di dare credibilità ad esso e migliorare i tempi della partecipazione.

Segnalazioni, Esperienze e "buone pratiche".

Il Comune di Galliciano nel Lazio ha elaborato una mappa degli attori che ha portato in assemblea e ha coinvolto gli stessi partecipanti in un lavoro di arricchimento e approfondimento della mappa. Inoltre ha sviluppato le sue riunioni con i giovani in centri giovanili e centri sociali per facilitarne il coinvolgimento.

Nel Comune di Spigno Saturnia, è stato fatto un lavoro interessante per illustrare nelle scuole cosa è un comune e a cosa serve. Il materiale è stato distribuito alle famiglie insieme ad alcuni questionari.

Sora, ha lavorato con bambini nelle scuole e con gli anziani nei Centri Anziani per i primi incontri.

⁵ MARIE-HELENE BACQUE' ET YVES SINTOMER. LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE INACHEVÉE. Genèse, adaptations et diffusions. p. 161-177, PARIS: éditions Adels et Yves Michel, 2010.

⁶ A Siviglia Spagna sono stati elaborati diversi regolamenti interni per il Bilancio Partecipativo che hanno confluito in uno solo. I sei mesi che si sono voluti per questa operazione hanno portato l'Amministrazione a capire quanto è importante per le persone coinvolte il "contratto sociale" abitanti - politici, che è stato istituito durante il processo.

⁷ ARNM

⁸ ARNM



A Bracciano, per poter aumentare la partecipazione da parte di chi non partecipa e preferisce delegare (come spesso avviene ad esempio per le casalinghe) sono state organizzate delle occasioni ludiche d'incontro e di raccolta di opinioni in un ambiente informale e "poco tecnico", come la festa del gelato in piazza.

Il Comune di Frosinone, nel caso del Bilancio Partecipativo ha ripreso e valorizzato una rete di attori sociali motivati creata prima per il B. Sociale

Il terzo Municipio ha sviluppato una consultazione/informazione con il teatro forum in un centro diurno per migranti, scuola e centro per persone con handicap, andando a cercare dove si riuniscono le categorie deboli e facilitando con il teatro l'impiego di linguaggi alternativi a quello verbale per la comunicazione di desideri e bisogni.

3) ELEMENTI DI CONFLITTO E GESTIONE DEL CONFLITTO NEI PROCESSI

Il conflitto è un elemento importante per esplicitare i diversi punti di vista ma è necessario che inneschi un confronto "vero" tra posizioni diverse e sia finalizzato alla ricerca di proposte condivise.

Occorre fare attenzione ai linguaggi e ai modi in cui avviene la comunicazione perché tutti sentano di poter contribuire. Il processo non deve occultare i conflitti ma gestirli quando emergono. Di solito i conflitti compaiono con maggiore frequenza all'inizio del processo perché, in mancanza di una "grammatica comune", ci sono fraintendimenti che generano diffidenza e alimentano lo scontro "per principio". Questo è particolarmente vero fra abitanti e rappresentanti delle Amministrazioni a causa dei pregiudizi reciproci, ma anche fra diversi gruppi di abitanti. In questi casi si possono coinvolgere mediatori che aiutano chi coordina i processi a coinvolgere giovani, anziani, migranti, ecc, esplicitando le aspettative e facilitando lo scambio costruttivo di punti di vista. A tale proposito è utile specificare i diversi conflitti che possono emergere

- conflitto sugli obiettivi: è fondamentale l'"ascolto attivo" nella prima fase e durante tutto il processo. La diversità degli obiettivi e degli interessi non è necessariamente un elemento che debba bloccare il processo. Un contesto di ascolto passivo o nel quale non ci sia una gestione dei conflitti d'interesse, può allontanare dal processo le persone meno preparate al confronto pubblico e lasciare dentro soltanto coloro che hanno interessi privati a partecipare.⁹
- conflitti fra attori coinvolti: per capire i conflitti che si presentano fra abitanti, o gruppi di abitanti, nei processi di partecipazione ci vuole un approccio etnografico perché di solito hanno radici lontane. Le interviste riescono a ricostruire una mappa delle relazioni e dei conflitti tra gli attori nel tempo. Partire con un'informazione dettagliata sulla storia dei conflitti può portare a capire le varie "resistenze", che potrebbero sembrare irrazionali agli altri attori, e anche a cercare punti comuni, o creare dei punti di forza nella storia di questi gruppi. I conflitti possono essere anche con l'amministrazione locale o altri attori esterni al processo.
- conflitto sul metodo: la forma migliore è concordare un metodo insieme, non andando nel particolare dei dettagli tecnici ma arrivando alla definizione di un auto-regolamento del processo dove tutti hanno gli stessi diritti, voce e voto. Questo tipo di azione iniziale dà fiducia perché garantisce trasparenza nella gestione del potere che ogni attore detiene all'interno del processo. Il mediatore deve essere molto attento alle dinamiche di gruppo e alle manipolazioni di tipo psicologico dei soggetti più carismatici.

⁹ Ci sono varie tecniche per promuovere un confronto "creativo". (vedi M. Sclavi)



Segnalazioni, Esperienze e “buone pratiche”.

A Viterbo i tempi serrati non erano compatibili con la “voglia di esporre le proprie opinioni, senza confini determinati, riguardo allo stato della città di Viterbo, rispetto alle condizioni del suo centro storico ed alle strategie di sviluppo”. Per questo motivo gli abitanti coinvolti nel processo di partecipazione hanno espresso una valutazione circa la *qualità* del processo al quale erano chiamati a partecipare: “ Si sottolinea l’intenzione della partecipazione come elemento positivo, ma si critica l’approccio che invece dovrebbe essere differente; la partecipazione intesa come espressione di un parere su alcune gestioni è un metodo superato, la partecipazione dovrebbe approfondire ulteriori elementi”. Doc partecipazione Viterbo 2010.

Il Comune di Trevignano ha realizzato una serie d’interviste nella fase d’avvio del processo per capire i conflitti tra attori locali: sono emersi molti conflitti tra residenti vecchi e nuovi che grazie a questa tecnica sono stati evidenziati dall’inizio ed hanno orientato l’intero processo.

Frosinone ha promosso in un liceo classico l’attività di mediazione di alcuni giovani studenti per gestire le diverse fasi della comunicazione-dall’invenzione del materiale informativo, alla diffusione, alle modalità di partecipazione - rivolta ai loro coetanei per “catturarne” l’interesse.

Nel Comune di Borbona la costruzione di un progetto per un sentiero di connessione fra le numerose frazioni antagoniste del Comune ha costituito un momento d’incontro per trovare il “punto comune”.

4) RISULTATI OPERATIVI DEL PROCESSO DI PARTECIPAZIONE “ EFFICACIA DELLA PARTECIPAZIONE”.

Fare partecipazione non è solo uno slogan, dietro c’è un’idea di territorio e una professionalità che mira a “produrre trasformazioni del territorio”. Ciò implica che se è vero che i processi partecipativi sono lunghi ed hanno bisogno di maturare è anche vero che la partecipazione ha bisogno di risultati tangibili che sappiano innescare processi virtuosi nel tempo.

- Occorre quindi che come esito del processo ci sia una chiara definizione dei bisogni ;
- Occorre che sia possibile la partecipazione diretta dei cittadini ai processi decisionali , soprattutto per la definizione delle priorità, ecc.;
- Per quanto possibile, sarebbe istruttivo e utile condividere con gli abitanti l’elaborazione tecnica dei progetti: sia coinvolgendoli direttamente in processi di progettazione partecipata o, comunque, organizzando momenti d’incontro e confronto sulle scelte tecniche;
- E’ necessario pensare politiche e azioni sul territorio facendo pensando all’implementazione graduale delle azioni pianificate: soprattutto perché le limitate e frammentate risorse economiche destinate a realizzare opere nei processi di partecipazione spesso non consentono di realizzare tutte le azioni emerse dal processo e definite nella lista delle priorità;
- È importante promuovere la progettazione di azioni e proposte che stimolino l’innovazione dell’amministrazione, della sua organizzazione e delle sue procedure: occorre dunque valutare bene l’opportunità di creare o dedicare parti del sistema amministrativo alla partecipazione (tipo Ufficio della partecipazione o sportelli tematici, ecc.) senza che ci sia una reale volontà di partecipare da parte degli uffici tecnici, dei diversi settori d’intervento e competenze. Meglio pensare a soluzioni minime di riorganizzazione interna che mirano a realizzare la sostenibilità organizzativa dell’amministrazione attraverso protocolli d’intesa elaborati internamente fra uffici attraverso accordi informali o regolamenti, ecc.;
- E’ importante verificare la coerenza degli interventi previsti sul territorio soprattutto a fronte della frammentazione eccessiva di competenze che coinvolgono in maniera autonoma diversi uffici tecnici sulle stesse questioni. Sarebbe invece auspicabile l’analisi integrata dei problemi e delle soluzioni ed il continuo controllo/monitoraggio delle realizzazioni. ...;



- Per garantire il monitoraggio dei risultati dell'innovazione amministrativa potrebbe essere utile attivare di processi di informazione/ formazione e discussione qualitativa sulle scelte strategiche delle istituzioni di governo del territorio fra uffici, con gli amministratori politici e con gli abitanti;
- condivisione delle scelte strategiche delle istituzioni di governo del territorio alle diverse scale territoriali: comunali, provinciale, regionale. Ciò garantirebbe anche la possibilità di coinvolgere queste istituzioni nell'evoluzione in senso partecipato di Comuni e Municipi (politiche e fondi a sostegno delle iniziative virtuose, ecc.);

Segnalazioni, Esperienze e “buone pratiche”.

Nel caso di *Fara Sabina* la partecipazione è stata realizzata attraverso la compilazione di un questionario. Nonostante l'informazione che proviene da un questionario sia interessante il risultato di questa indagine (sondaggio) non può essere considerato soddisfacente ai fini di un reale coinvolgimento degli abitanti perché non c'è un processo informativo multi-direzionale, scambio e costruzione collettiva delle proposte. La scelta di un metodo esclusivamente quantitativo non è in linea con l'attivazione di un processo sociale.

5) RAPPORTO CON IL BUDGET ED I PIANI DELL'AMMINISTRAZIONE E MODERNIZZAZIONE DELL'APPARATO AMMINISTRATIVO

Per poter garantire la continuità dei processi di partecipazione- intesi come scambio continuo di idee e di proposte fra PA e cittadini- e l'efficacia -in termini di trasformazioni realizzate sul territorio- occorrono risorse economiche, materiali e umane. Le energie impiegate (norme e regolamenti, procedure, competenze, ecc.) per garantire questa continuità concorrono ad un'evoluzione in positivo dell'apparato amministrativo perché mette in gioco la creatività dei soggetti coinvolti e innesca trasformazioni. Tuttavia i modi con i quali tale evoluzione può realizzarsi varia da situazione a situazione e per questo motivo la diffusione della cultura della partecipazione può aiutare a delineare per ciascun caso la soluzione migliore.

- l'amministrazione può disporre il processo partecipativo attraverso statuti, regolamenti o accordi fra uffici tecnici e/o politici;
- al processo partecipativo è dedicata una percentuale (fissa o da decidere in maniere condivisa) del bilancio comunale;
- alla partecipazione sono dedicate risorse: personale, logistica, ecc;
- i progetti e lo stanziamento di finanziamento per la partecipazione hanno preso forma insieme;
- l'amministrazione, grazie alla sperimentazione di processi di partecipazione, può concordare/provare una maggiore cooperazione fra diversi livelli di governo del territorio (reti con altri comuni, con la regione, provincia, unione europea);
- l'amministrazione può dotarsi di nuovi strumenti che favoriscono la partecipazione (corsi permanenti di formazione per i funzionari, figure di coordinamento e raccordo tra uffici);
- Il processo ha innescato alcune trasformazione delle strutture istituzionali coinvolte: maggiore cooperazione fra uffici, la semplificazione delle procedure di programmazione interventi, ecc.;
- l'amministrazione si può dotare di un supporto tecnico e di una struttura di riferimento per un processo di formazione, trasferimento e empowerment delle risorse interne (Casa della Città, del Municipio, della partecipazione, ecc).



Segnalazioni, Esperienze e “buone pratiche”.

Si riportano alcuni commenti emersi nel dibattito sul difficile rapporto fra istituzionalizzazione della partecipazione e organizzazione dei processi:

- *«L'istituzionalizzazione della partecipazione, attraverso regole, deve essere sulle finalità e non sulle modalità»* (Priverno)
 - *«C'è necessità di non istituzionalizzare i processi in fase evolutiva per sperimentare senza ricorrere solo all'innovazione dell'apparato normativo»* (Campagnano)
 - *«L'istituzionalizzazione è necessaria quando la partecipazione è un obiettivo politico chiaro e deve poter contare su una forza pratica tecnico-amministrativa»* (Monterotondo)
- «La rete deve muoversi più sulle forze attive che sulle norme»* (Bracciano)

6) PROFESSIONALITÀ VALORIZZATE NEL PERCORSO (PUBBLICHE O PRIVATE ? LOCALI O ESTERNE? LEGATE A QUALI ASPETTI DEL PROCESSO?)

I processi di partecipazione devono favorire l'apprendimento reciproco ovvero lo scambio di conoscenze e, quindi, la valorizzazione delle competenze a disposizione.

- E' importante che ci siano professionalità pubbliche valorizzate nel percorso;
- E' importante che ci siano professionalità private valorizzate nel percorso;
- E' importante che ci sia una valorizzazione dell'economia locale;
- E' importante che si possano attivare percorsi professionali di formazione multi-disciplinare sui temi dello sviluppo urbano;
- E' importante che si possano attivare processi di valorizzazione della cultura dei luoghi (musei della memoria, eventi...)

Segnalazioni, Esperienze e “buone pratiche”.

Oriolo Romano ha promosso insieme ad una associazione di professionisti della partecipazione un bilancio partecipativo per i giovani, con la creazione, allestimento e proposta di auto-gestione di un centro di aggregazione giovanile, organizzando cene sociali e concerti di musicisti giovani emergenti, in questa forma hanno promosso la creatività e il senso di appartenenza di quei giovani per quel posto. Hanno partecipato attivamente sindaco e assessore alle politiche sociali, ma il surplus creativo lo hanno dato i professionisti esterni che tramite interviste, hanno restituito ai politici il “mondo dei giovani”, e quello che veramente desideravano e su quello che erano disposti ad impegnarsi in prima persona.



7) RISORSE FINANZIARIE UTILIZZATE

La partecipazione è un impegno politico che ha un “costo”, spesso può accadere che pensare a questa pratica come pratica volontaria affidata alla sensibilità di qualche funzionario amministrativo o politico illuminato non consente di radicarne il senso nei sistemi burocratici e politici di gestione del territorio. Dunque è importante che ci sia la possibilità di rendere autonome le risorse da destinare alla partecipazione dai cambiamenti del colore delle amministrazioni pubbliche attraverso altre forme di risorse e incentivi (*PUBBLICHE O PRIVATE ? LOCALI O ESTERNE? LEGATE A QUALI ASPETTI E FASI DEL PROCESSO?*)

- E' importante che si attivino risorse finanziarie pubbliche che premiano esperienze virtuose di partecipazione;
- E' importante che si attivino risorse finanziarie private che facciano dialogare interessi privati, con l'amministrazione e con i cittadini a servizio della collettività;
- E' importante che si attivino risorse finanziarie in autofinanziamento;
- E' importante le risorse finanziarie siano destinate non solo alla realizzazione delle opere materiali, ma anche alla diffusione della cultura della partecipazione: formazione e informazione, nelle singole attività legate allo svolgimento del processo di partecipazione, per la co-progettazione, per la co-gestione; per il controllo/monitoraggio/valutazione; per valorizzare la spinta progettuale “dal basso” alla costruzione di scenari e progetti.

Segnalazioni, Esperienze e “buone pratiche”.

Nel caso dell'Unione dei Comuni della Valle dell'olio, (Comune di Castelnuovo di Farfa, Grasso, Monteleone, Poggio San Lorenzo, Toffia), le risorse del bilancio partecipativo sono state utilizzate per divulgare l'attivazione del nuovo sistema di smaltimento rifiuti con raccolta “porta a porta”. La tematica era già stata decisa a priori, avevano bisogno di comunicare questa nuova misura di raccolta dei rifiuti. La conclusione del Documento della Partecipazione 2010 è che la popolazione è tendenzialmente restia a partecipare. Forse è restia ad essere chiamata per presentare le “perplexità” a progetti già decisi da altri. Tuttavia il tema sembrava interessare ai pochi partecipanti, ma il processo è stato impostato in cinque assemblee tradizionali di scambio, uno spiega e gli altri dicono cose senza avere altre informazioni tranne quelle che li vengono date in quel momento e senza capire che fine faranno i loro contributi. In questo caso ad esempio non si parla ne anche dei rifiuti, ma del senso civico, dei vigili urbani, e di altri problemi senza aggiungere niente ad un tema così complesso. In questo caso le risorse esterne sono state destinate ad informare di un tema comunale, le poche idee ed energie messi a disposizione dei cittadini in quell'occasione, si sono perse e l'amministrazione non ha previsto forme ne risorse aggiuntive per portare avanti il processo.

9) TEMPORALITÀ DEL PROGETTO

Quando si parla di partecipazione non si parla di progetti ma di processi che necessitano di tempi lunghi e di determinate condizioni di continuità con esperienze precedenti di partecipazione o con altre esperienze in atto.

- E' importante garantire la continuità dei processi;
- E' importante avere la capacità di legarsi a progetti diversi in corso o passati.

10) LA TRASPARENZA DEI PROCESSI E LA COMUNICAZIONE TRA ISTITUZIONI E TERRITORIO:

- esistenza di un sito internet,
- di punti informazione locali permanenti (tipo *urban center*),

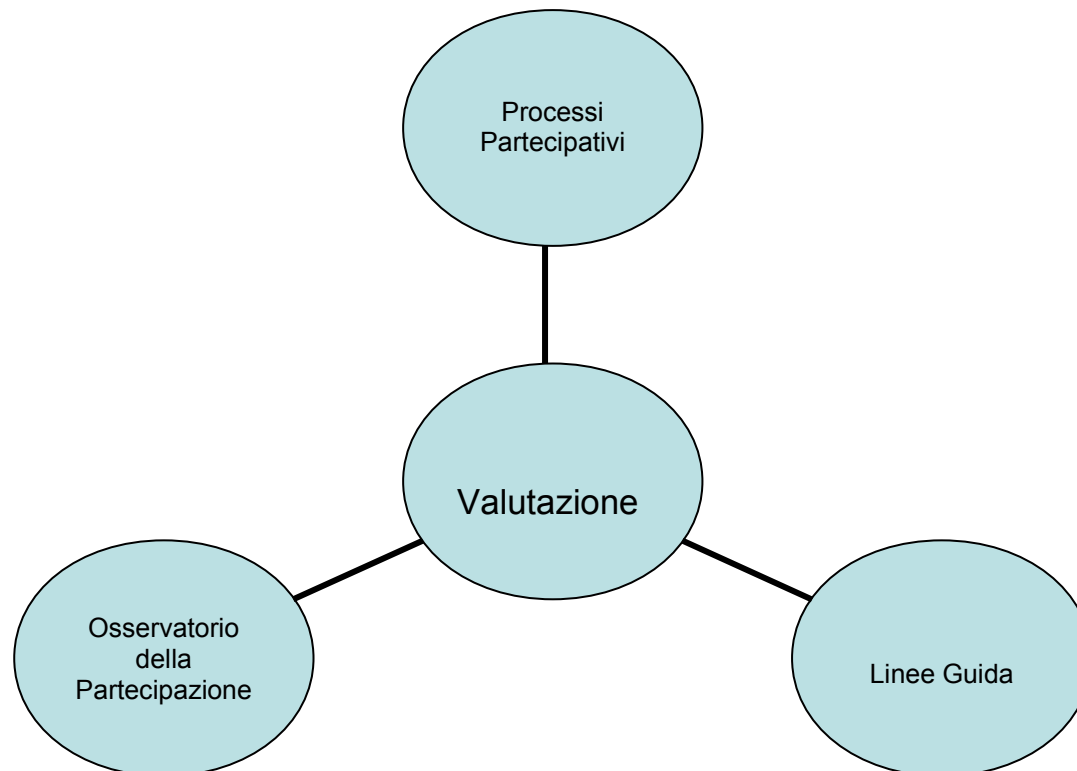
...

11) TEMI INNOVATIVI DELL'ESPERIENZA

...



Diagramma riassuntivo:





Bibliografia

ALLEGRETTI G, CELLAMARE C., UTTARO A. La démocratie participative à Rome : un horizon inachevé. In: SOUS LA DIRECTION DE MARIE-HELENE BACQUE' ET YVES SINTOMER. LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE INACHEVÉE. Genève, adaptations et diffusions. p. 161-177, PARIS: éditions Adels et Yves Michel, 2010.

BOBBIO L. "A più voci., Amministrazioni pubbliche , imprese, associazioni e cittadini, nei processi decisionali inclusivi", I Manuali, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.

CABANNES, YVES, Que es y como se hace un presupuesto participativo? Campana Mundial Por la Gobernabilidad Urbana, UN-HABITAT, Regione Lazio, Provincia di Milano, 2007.

D'ALBERGO_ Pratiche Partecipative a Roma Le osservazione al Piano Regolatore e il Bilancio Partecipativo, Comune di Roma XV Dipartimento, Politiche Economiche e di Sviluppo Università La Sapienza, Dipartimento Innovazione e Società, Ed. 4d, Roma, 2005

DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA_ Democratizzare la democrazia, i percorsi della democrazia partecipativa. Ed Città Aperta, Italia,2003.

DONOLO, CARLO, *L'intelligenza delle Istituzioni*. Ed Città Feltrinelli, Milano,1997.

ECOSFERA " Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana", collana La città intelligente, Uspel , Comune di Roma 2001.

GIANGRANDE A., MORTOLA E., "I Laboratori di quartiere di Roma; bilancio di un'esperienza", Laboratorio TIPUS-DIPSU, Università Roma3, 2004.

MAGNAGHI,ALBERTO "La Rappresentazione identitaria del territorio",Ed.Alinea, Firenze, Italia, 2005.

SCLAVI MARIANELLA, "Arte di ascoltare e mondi possibili",Ed. Bruno Mondadori, Milano, Italia, 2003.

TROISI, R., BONOCORE M, COLOMBO N, . Il modello partecipativo della Regione Lazio: risultati e prospettive. In: Democrazia, Trasparenza , Partecipazione, Fondi Europei- scelte economico-finanziarie. Regione Lazio: un'eccellenza europea. Ed Sviluppo Lazio. Roma, Italia 2010.