

## LINEE GUIDA PER LA PARTECIPAZIONE UNA PROPOSTA PER ROMA

Le linee guida fissano i principi ai quali Roma Capitale e i suoi Municipi potranno fare riferimento per redigere gli specifici regolamenti che disciplinano la partecipazione dei cittadini alle decisioni che riguardano il governo dei rispettivi ambiti territoriali. Nel documento sono anche illustrate, a titolo di esempio, alcune soluzioni operative praticabili che sono congruenti con le linee guida.

Il documento si articola in una premessa che spiega le ragioni per le quali la partecipazione è necessaria e in alcune sezioni dove si fissano i principi e se ne delineano le possibili attuazioni.

### **PREMESSA**

L'Italia è malata e la partecipazione rappresenta una cura, anche se non sufficiente, certamente necessaria. La malattia dell'Italia si chiama uso del potere piegato a interessi particolari e disprezzo dell'interesse generale. È una patologia che ha origine lontane, si è radicata profondamente nella società italiana e non ha risparmiato alcun settore fino a condizionare e contaminare i rapporti tra cittadini e istituzioni sminuendo e mortificando gli sforzi dei tanti che, nella politica e nella società, vogliono vivere nel rispetto della legalità. Lo spirito della Costituzione che aveva messo l'utilità sociale e l'interesse della collettività al primo posto, facendo inoltre della partecipazione uno dei principi fondanti del nuovo stato (art 3: "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese") è stato, finora, disatteso o sottovalutato.

Le conseguenze più dannose di questa situazione sono la sfiducia e la perdita di credibilità che ha colpito le istituzioni e la politica, aprendo la strada alla corruzione e alla pratica dell'illegalità.

Sono ormai numerosi coloro che considerano la democrazia rappresentativa insufficiente da sola a perseguire l'interesse generale e ne auspicano l'integrazione con diverse forme di partecipazione democratica (democrazia diretta, democrazia deliberativa, democrazia di rete, ecc).

La sua crisi non può essere risolta introducendo nei processi decisionali il principio di competenza a scapito di quello di rappresentanza. Occorre piuttosto fare in modo che questi due principi coesistano.

*La partecipazione necessaria: significato e contenuto delle linee guida*

*La partecipazione e il pieno sviluppo della persona umana tra i principi fondanti della Costituzione*

*La necessaria coesistenza tra principio di rappresentanza e principio di competenza*

Questa considerazione è pertinente anche per i processi messi in atto per decidere in merito a politiche urbane, piani, progetti ecc. Anche in questi processi il principio di maggioranza numerica è spesso assunto in modo acritico e quello di competenza non viene quasi mai considerato. Ciò non significa che si debba abbandonare del tutto il principio di rappresentanza per passare a un sistema di scelta e di decisione fondato sulla competenza: occorre piuttosto temperare questi due principi, avendo bene in mente che il principio di rappresentanza presuppone l'uguaglianza dei partecipanti, mentre il principio di competenza, se malamente inteso e applicato, può comportare derive tecnocratiche.

L'equilibrio migliore fra i due principi si ottiene grazie alla consapevolezza che le competenze attivabili sono anche quelle dei cittadini comuni che non possono essere surrogate da quelle degli esperti e dei tecnici. C'è un patrimonio di competenza diffusa e di consapevolezza dell'importanza dell'interesse generale tra i cittadini a cui si può far ricorso e da valorizzare.

Un processo di partecipazione, dove entrambi questi saperi hanno diritto di cittadinanza, dovrebbe allora identificarsi con un **processo di costituzione di un contesto pubblico**, dove si genera una popolazione che si raggruppa intorno a un particolare problema di cui condivide una conoscenza comune che viene perfezionata e trasformata in azione. In questo processo si riconosce che la razionalità non è un requisito del solo esperto che ne dovrebbe custodire i canoni e le applicazioni. Si tratta sempre di una razionalità di processo, che coinvolge molteplici attori e strutture entro giochi evolutivi in interazione, sperimentazione e apprendimento reciproco nei quali gli attori istituzionali e i cittadini mettono in comune le loro conoscenze/competenze, realizzando di fatto quella condizione di eguaglianza sostanziale che è il soffio ispiratore che spinge una comunità a ricercare forme più giuste e più libere del vivere insieme e relazioni più sostenibili tra gli esseri umani.

Questa proposta di linee guida serve a tutto questo.

## **PRINCIPI E PROPOSTE**

**Principio 1: E' compito dell'amministrazione pubblica creare le condizioni che favoriscono e danno continuità e stabilità alla partecipazione**

**Attuazione:** Un regolamento della partecipazione deve prevedere i luoghi fisici dove esercitarla e le modalità per attuarla. La Casa della Città e le Case dei Municipi, con sedi in locali attrezzati e dotati di piattaforme internet accessibili ai cittadini, costituiscono l'infrastrutturazione necessaria per sostenere la partecipazione. In questi luoghi hanno il loro riferimento la Commissione, i Forum e i Laboratori nei cui

*I saperi dei tecnici e i saperi dei cittadini come elementi indispensabili per la costituzione di un contesto pubblico*

*I luoghi fisici e le modalità di attuazione della partecipazione:  
La Commissione, i Forum, i Laboratori*

ambiti sono gestiti i processi partecipativi che coinvolgono tutti gli attori territoriali interessati.

**Principio 2: L'amministrazione pubblica ha il dovere di attivare gli organismi del processo partecipativo. Essa s'impegna formalmente ad approvare e attuare gli esiti del processo: qualora venissero a mancare le condizioni necessarie, dovrà giustificare pubblicamente le ragioni della mancata approvazione/attuazione.**

**Attuazione:** Il potere e la responsabilità di approvare e attuare gli esiti del processo partecipativo sono prerogative dell'amministrazione competente. Gli organismi della partecipazione – Commissione, Forum e Laboratori (vedi attuazioni dei Principi 3 e 4) – collaborano con gli organismi rappresentativi e amministrativi in tutte le fasi del processo: dall'elaborazione, alla realizzazione e al monitoraggio.

La forza che deriva dal consenso che si è creato nel corso del processo partecipativo costituisce il miglior stimolo affinché l'amministrazione s'impegno formalmente a rispettarne gli esiti del processo. Qualora venissero a mancare le condizioni necessarie, dovrà giustificare pubblicamente le ragioni della mancata approvazione/attuazione.

**Principio 3: Tutti possono proporre di attivare un processo partecipativo.**

**Attuazione:** I diversi soggetti territoriali (amministrazioni pubbliche, imprese e cooperative, associazioni e comitati di quartiere, gruppi spontanei, singoli cittadini, ecc.) consegnano le loro proposte a un'apposita Commissione.

La Commissione è presieduta dal Sindaco/Presidente del Municipio o dai funzionari da loro delegati. Gli altri membri della Commissione sono eletti ogni due/tre anni da un'assemblea indetta dall'amministrazione, alla quale possono partecipare tutti i cittadini. Le regole del voto sono proposte e decise nell'ambito dell'assemblea.

La Commissione si riunisce almeno ogni tre mesi (eccezionalmente il presidente potrà convocare la Commissione anche fuori dai termini prefissati per esaminare nuove proposte emergenti di particolare importanza e urgenza).

Il livello di elaborazione delle proposte non è importante, ma occorre che ognuna di esse sia accompagnata da un breve dossier che ne illustra le linee essenziali e le finalità. Ciò consentirà a ogni cittadino di partecipare in modo informato e consapevole al dibattito che porterà la Commissione a selezionare i casi da assoggettare prioritariamente a processo partecipativo e a stabilire l'ordine con il quale essi dovranno essere affrontati.

Sarà compito della Commissione predisporre l'elenco di tutte le proposte pervenute, escludere quelle incongrue, disporre in

*Approvazione, attuazione e monitoraggio degli esiti del processo partecipativo*

*Come si attiva un processo partecipativo: i soggetti proponenti, le proposte, la Commissione*

*I compiti della Commissione*

ordine di priorità decrescente tutte le altre sulla base di criteri espliciti di urgenza e d'importanza, stabilirne il grado di complessità (ad es. proposta molto complessa, complessa, poco complessa) e il tempo massimo ammissibile per la durata del relativo processo (ad es. 15 giorni, un mese, tre mesi).

La Commissione potrà decidere di prolungare la durata di un processo in corso per il verificarsi di situazioni impreviste, comunque per un tempo non superiore a un terzo della sua durata canonica.

La Commissione comunica alla popolazione l'elenco delle proposte escluse (con i motivi che ne hanno determinato l'esclusione) e la graduatoria delle proposte accettate (con il livello di priorità, la categoria di complessità e la durata del processo partecipativo) e li aggiorna ogni tre mesi.

Per ogni proposta accolta la Commissione attiverà un Forum (vedi attuazione del Principio 4) tenendo conto delle priorità delle proposte e delle risorse effettivamente disponibili (spazi, risorse umane, strumenti informatici, ecc.).

Bisogna precisare che il Forum non è una struttura unica e permanente nel tempo: il numero dei Forum che saranno attivati sarà uguale a quello delle proposte da assoggettare a un processo partecipativo.

Ai Forum che si susseguiranno nel tempo parteciperanno in genere soggetti diversi, dal momento che ogni cittadino parteciperà soprattutto ai quei Forum che lo interessano in modo specifico.

**Principio 4: La partecipazione è un processo di costituzione di un contesto pubblico dove interagiscono i diversi soggetti territoriali interessati.**

**Attuazione:** Il Forum è l'organismo più idoneo a costituire uno specifico contesto pubblico - reale e digitale - dove il dialogo e lo scambio d'informazioni tra i partecipanti è incoraggiato e facilitato. A esso possono partecipare tutti i soggetti territoriali interessati: politici, funzionari e tecnici della PA, comitati di quartiere, associazioni culturali e di categoria, proprietari dei suoli, gruppi imprenditoriali tradizionali e a vocazione sociale, rappresentanti delle categorie 'deboli', singoli cittadini ecc.

Il Forum realizza uno specifico *blog* che viene costantemente aggiornato e che tutti possono consultare, dove sono memorizzati in corso d'opera i risultati del processo. Convoca periodicamente un'assemblea per comunicare alla cittadinanza lo stato di avanzamento del processo e discutere pubblicamente i risultati conseguiti, anche se in via provvisoria.

L'organizzazione interna del Forum sarà decisa dai partecipanti. Di norma potrà essere utile istituire il *nucleo* del Forum, i cui membri sono scelti tra i partecipanti per le loro specifiche competenze. Del *nucleo* fanno generalmente parte un *responsabile* del processo e dei suoi risultati sostantivi

*L'attivazione di un Forum per ogni proposta accolta*

*Il Forum come organismo che realizza un contesto pubblico.*

*Chi partecipa al Forum e come funziona*

*Il nucleo del Forum, il responsabile del processo partecipativo e i facilitatori*

nonché alcuni *facilitatori* esperti sia di metodi di progettazione partecipata, sia di metodi atti ad agevolare le relazioni interpersonali e a favorire la risoluzione positiva dei conflitti utilizzando tutti gli strumenti della negoziazione in modo da favorire il consenso più ampio possibile. Questi ultimi sono particolarmente importanti per fare in modo che il Forum possa pervenire sempre a scelte e decisioni il più possibile vicine al pensiero e al sentire della maggioranza dei presenti.

E' opportuno che il ruolo di *responsabile* sia svolto da un funzionario dell'amministrazione, che dovrà esercitare anche una funzione di raccordo tra il Forum e gli organi di governo dell'amministrazione (Giunta, Consiglio, Commissioni).

Nei processi di particolare complessità il Forum potrà articolarsi in gruppi di lavoro che approfondiscono tematiche differenti.

Il Forum, per il suo ruolo eminentemente politico e per l'elevato numero dei suoi membri (da alcune decine a qualche centinaio di persone) non è sempre adatto a svolgere compiti più specificamente progettuali.

Quando il caso richiede conoscenze specifiche e approfondite di natura giuridica, economico-finanziaria, tecnico-progettuale, ambientale ecc. è opportuno che il Forum si affidi anche a un altro organismo - il Laboratorio - costituito da soggetti che hanno il compito di produrre specifici documenti (piani, progetti, norme, articolati ecc.) sulla base di quanto già elaborato dal Forum.

Il Forum sceglie i componenti del Laboratorio tra i suoi stessi membri, ma può chiamare a farne parte anche alcuni soggetti esterni che hanno le competenze tecniche necessarie per poter contribuire fattivamente allo sviluppo della proposta progettuale.

Il Laboratorio elabora le proposte in modo sostanzialmente autonomo ma deve tener conto, durante l'intero processo progettuale, delle informazioni e dei suggerimenti che gli giungono, anche via *web*, dagli altri membri del Forum o da altri cittadini.

Il Forum mantiene il suo ruolo politico, avendo il potere di rigettare in parte o totalmente i risultati prodotti dal Laboratorio. Quella parte della popolazione che non può partecipare al Forum (o al Laboratorio) non è esclusa dalle decisioni. Tutti i cittadini che lo vorranno potranno intervenire per chiedere che siano apportate alcune modifiche ai risultati parziali del processo, sia via *web* sia nell'ambito di assemblee indette allo scopo. I partecipanti al Forum/Laboratorio dovranno tenere in debita considerazione queste richieste e modificare di conseguenza i risultati del processo in corso, a condizione che le modifiche siano plausibili e apportino reali miglioramenti: il risultato finale del processo partecipativo dovrà essere discusso e approvato in una specifica assemblea aperta a tutti.

*Il responsabile del processo come elemento di raccordo con l'amministrazione. I gruppi tematici di lavoro del Forum*

*Il Laboratorio come luogo di conoscenze specifiche e approfondite*

*Il ruolo politico del Forum*

**Principio 5: Il processo di costituzione di un contesto pubblico non esaurisce tutte le attività del processo partecipativo**

**Attuazione:** Le attività del Forum non si esauriscono con la partecipazione alle sessioni di lavoro interattive. Nell'intervallo tra una sessione e l'altra i partecipanti (o i gruppi di lavoro) si attivano per incontrare gli attori che non fanno parte del Forum ma che possono influenzare, direttamente o indirettamente, gli esiti del processo: istituzioni, enti, partiti e gruppi politici ecc. Gli incontri hanno principalmente lo scopo di ridurre le incertezze che potrebbero rendere difficile o impossibile realizzare la proposta progettuale. Alcune incertezze conseguono da un'insufficiente conoscenza del contesto fisico e sociale di riferimento; altre riguardano questioni di natura politico-decisionale (valori, interessi) o organizzativo-relazionale (scarso coordinamento tra gli attori interessati). In questa fase ma, in generale, in tutto il processo partecipativo, le azioni espresse direttamente dai soggetti organizzati delle comunità territoriali saranno importanti per "accendere" la partecipazione dei cittadini, coinvolgendoli in una presa di coscienza attiva. Un valore particolare avranno gli interventi finalizzati a promuovere uno scambio intergenerazionale di esperienze, memorie e metodologie.

**Principio 6: Le condizioni per la partecipazione sono: informazione, trasparenza, apprendimento e capacità di ascolto**

**Attuazione:** La partecipazione, per essere effettiva, deve basarsi sia sulla pubblicità di atti e documenti, sulla loro accessibilità, sulla disponibilità di informazioni; sia su percorsi di apprendimento finalizzati a mettere tutti i partecipanti nella condizione di utilizzare correttamente gli strumenti metodologici nelle diverse fasi del processo, nonché finalizzati a una valutazione civica delle decisioni, degli atti e del funzionamento dei servizi.

Spetta innanzitutto alle amministrazioni impegnarsi per attuare il principio della trasparenza mettendo a disposizione tutti i documenti utili al processo partecipativo e i supporti necessari alla loro comprensione dimostrando innanzitutto capacità di ascolto delle istanze dei cittadini.

Nella fase iniziale del processo il *nucleo* del Forum chiederà al soggetto proponente e ai rappresentanti dell'amministrazione di condividere con gli altri partecipanti tutte le informazioni già in loro possesso (atti, documenti, disegni ecc.) in modo da mettere tutti nella condizione di conoscere a fondo la proposta e l'ambito al quale essa si riferisce.

Inizialmente è anche previsto che i *facilitatori* svolgano una breve attività di formazione, che metterà i partecipanti nella condizione di conoscere e utilizzare correttamente i metodi

*Incontri con soggetti esterni al processo partecipativo per una maggiore conoscenza del contesto ambientale e politico-decisionale*

*Pubblicità, disponibilità e accessibilità di atti e documenti per un processo partecipativo consapevole*

che saranno usati in seguito, durante il processo.

**Principio 7: Le problematiche di cui si occupa un processo partecipativo riguardano ogni materia di cui è competente l'amministrazione locale, fissata da leggi nazionali o imposta da regolamenti locali**

**Attuazione:** Di cosa si può occupare un Forum? In linea di principio il Forum può affrontare moltissime problematiche: provvedimenti di carattere socio-economico (miglioramento del welfare, protezione delle fasce di popolazione più deboli ecc.) e nel settore dei servizi (contratti di servizio ecc.); definizione di nuove politiche urbane; realizzazione d'infrastrutture urbane e territoriali; rigenerazione di spazi naturali; riqualificazione e riuso di singoli edifici e di aree urbane, ecc.

**Principio 8: Gli organismi della partecipazione verificano che i progetti siano realizzati nei tempi stabiliti e che, una volta attuati, generino sul contesto effetti congruenti con quelli prefigurati dal progetto elaborato dai partecipanti (monitoraggio).**

**Attuazione:** Il *nucleo* del Forum, una volta conclusa la fase di elaborazione, si assume la responsabilità di seguire l'iter che dovrà portare all'approvazione formale e alla realizzazione della proposta da parte dell'amministrazione responsabile e degli eventuali suoi *partner*, pubblici e privati. Nel caso di ritardi ingiustificati o comunque inaccettabili, il *nucleo* riconvoca il Forum per mettere al corrente della situazione tutti i partecipanti e avvia immediatamente un dibattito per definire la strategia più efficace da adottare per indurre i soggetti responsabili a rimuovere gli impedimenti che sono la causa dei ritardi accertati.

Lo stesso vale anche qualora, nella fase di attuazione - ad esempio, nella realizzazione di un'opera pubblica - dovessero verificarsi situazioni insostenibili: lavori mal eseguiti o non coerenti con il progetto approvato, costi di realizzazione gonfiati a dismisura, ecc.

Una volta terminata la fase di realizzazione, il nucleo dovrà farsi carico di verificare, con l'aiuto di metodi opportuni, la congruenza degli effetti del progetto sul contesto con quelli prefigurati dal progetto elaborato dai partecipanti nell'ambito del Forum. In caso di discrepanza, sarà ancora compito del *nucleo* riconvocare il Forum per stabilire le azioni da svolgere al fine di porre rimedio alla situazione che si è creata, nella misura in cui ciò sia possibile.

**Principio 9 Ai processi partecipativi attivati da Roma Capitale possono partecipare tutti i cittadini interessati ai possibili esiti della proposta.**

*Di che cosa si occupa un Forum*

*Approvazione, attuazione e monitoraggio dei progetti elaborati nel Forum/Laboratorio*

<p><b>Attuazione:</b> Roma Capitale è tenuta a coinvolgere tutti i Municipi potenzialmente interessati in merito ai processi partecipativi che si svolgono nei Forum attivati nella Casa della Città. I Municipi sono a loro volta tenuti a informare tutti i soggetti territoriali affinché possano partecipare ai processi, apportando le idee e le proposte maturate nei loro studi e nelle loro esperienze di vita.</p>	<p><i>Coinvolgimento dei Municipi nei processi partecipativi cittadini</i></p>
---	--

## CONSIDERAZIONI FINALI

Il vero rischio di fallimento di un processo partecipativo può dipendere da tre cause principali:

- L'amministrazione pubblica potrebbe preferire di non adottare un regolamento per la partecipazione e continuare a esercitare il proprio potere discrezionale al chiuso degli uffici, piuttosto che in un contesto partecipativo aperto a tutti;
- soggetti organizzati (associazioni, comitati) potrebbero preferire per la partecipazione norme meno definite, ancorché apparentemente molto assertive, per potere continuare a praticare una contrattazione con l'amministrazione pubblica sui temi di proprio interesse ed esercitare un potere di pressione di tipo lobbistico nel nome di cittadini che peraltro non possono accedere alla contrattazione;
- Il disinteresse dei cittadini, che appaiono ormai sfiduciati per la difficoltà di farsi ascoltare dai soggetti dicono di rappresentarli (amministrazione pubblica, comitati, ecc.) e che sono spaventati dalla tecnicità dei processi partecipativi, da loro erroneamente ritenuti strumenti che sono praticabili solo dagli addetti ai lavori.

Un regolamento della partecipazione dovrebbe servire anche a scongiurare questi rischi.