

Cosa è la partecipazione civica



Questo materiale didattico è stato realizzato da Formez PA nel *Progetto PerformancePA*, Ambito A Linea 1, in convenzione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, organismo intermedio del Programma Operativo Nazionale Governance e Azioni di Sistema (PON GAS), Asse E Capacità istituzionale. Il PON GAS è cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo ed è a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

L'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



Autore: Laura Manconi, Paolo Porcaro

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Ottobre 2015

Cosa è la partecipazione civica

Partecipazione civica: una definizione

Il termine *partecipazione civica* definisce una modalità di relazione tra istituzioni e collettività che comporta la possibilità per i cittadini, in forma singola o associata, di contribuire al processo decisionale e all'attività programmatica della pubblica amministrazione secondo vari livelli di intensità e con ruoli diversi.

Associare i cittadini e i vari soggetti pubblici e privati interessati (*stakeholders*) al processo decisionale di una politica o all'adozione di un progetto dalla sua creazione fino alla decisione finale è una pratica sempre più diffusa nella pubblica amministrazione italiana.

Nella pratica, si intende per "partecipazione civica" un processo strutturato di discussione e/o di progettazione su temi di rilevanza pubblica che coinvolgono una pluralità di soggetti (istituzioni pubbliche, gruppi organizzati, esperti di settore, singoli cittadini) e di posizioni e che può essere attivato dal basso, su richiesta della società civile o promosso dall'alto.

E' il tipo di partecipazione usualmente associata al paradigma della democrazia deliberativa¹ vale a dire quella forma di governo in cui le istituzioni, anziché imporre la propria volontà, attivano processi decisionali inclusivi attraverso il coinvolgimento di gruppi di cittadini comuni in discussioni informate e strutturate il cui obiettivo è generare una decisione ampiamente condivisa.

Alla base di queste pratiche vi è un insieme di metodi e tecniche di partecipazione dirette a costruire occasioni di confronto tra cittadini, singoli o associati e istituzioni. Tali discussioni si svolgono secondo regole concordate, su temi specifici ed entro tempi prestabiliti e presuppongono che tutte le parti in causa dispongano di una informazione ampia, trasparente e paritaria.

Caratteristiche delle pratiche partecipative

Le pratiche partecipative sono caratterizzate da un elevato grado di strutturazione: sono organizzate in fasi, richiedono tempi e modalità organizzative definite, hanno bisogno di utilizzare metodologie specifiche e di risorse adeguate, sia finanziarie che umane.

A seconda della numerosità dei potenziali partecipanti, degli strumenti utilizzati, della complessità del processo, delle regole e delle fasi in cui si scompone, per realizzare una iniziativa di partecipazione è necessario ricorrere all'assistenza di figure professionali specifiche come i **facilitatori professionali** (professionisti indipendenti, qualificati in

¹ (cfr. Bobbio 2002, Pellizzoni 2005)

metodologie partecipative, che hanno il compito di facilitare il dialogo accompagnando i lavori) o altri specialisti della partecipazione (esperti, mediatori, moderatori, animatori...) capaci di pianificare e condurre un processo partecipativo dall'inizio alla fine.

La scelta su come strutturare il processo partecipativo, gli strumenti e le tecniche più adatte a favorire la discussione fra tutti i soggetti coinvolti variano in base a diverse caratteristiche:

- lo **scopo** (che può essere deliberativo, consultivo o risolutivo)
- i criteri di selezione adottati per individuare i partecipanti (e quindi l'**ampiezza della partecipazione**)
- gli **effetti** (limitati a chi partecipa al processo oppure estesi a un pubblico più vasto)
- il **soggetto** che promuove il processo partecipativo (Pubbliche Amministrazioni, cittadini singoli o associati)
- al **livello istituzionale** in cui viene attivato (comunale, provinciale, regionale e nazionale),
- ai **temi** oggetto della discussione (argomenti di rilevanza generale oppure con un forte impatto locale).

Ad esempio, il processo di partecipazione attivato in Italia nel corso del 2015 sulla **riforma della scuola** è caratterizzato da uno **scopo** consultivo, una **ampiezza** elevata (tutti i cittadini italiani), **effetti** estesi anche a chi non partecipa al processo, il **soggetto** promotore è una Pubblica Amministrazione (Governo) di **livello** nazionale e, per finire, il **tema** è di rilevanza sicuramente nazionale.

Campi di applicazione

La pratiche partecipative sono presenti nella prassi decisionale e di programmazione della pubblica amministrazione principalmente nei processi di **co-produzione di politiche pubbliche** e in tutti quei casi in cui le politiche pubbliche non possono essere messe in atto senza un'attiva partecipazione dei destinatari o di altri soggetti direttamente interessati dalla decisione.

Il coinvolgimento dei cittadini è sollecitato e può contribuire a migliorare la qualità della decisione ad esempio quando:

- si devono realizzare progetti di riqualificazione urbanistica, di sviluppo locale o attuare politiche in campo ambientale o sanitario;
- nella programmazione degli interventi cofinanziati dai Fondi Europei, quando è richiesto alle amministrazioni pubbliche destinatarie delle risorse di progettare gli

interventi in maniera condivisa, coinvolgendo tutti gli attori pubblici e privati di un territorio;

- in presenza di una situazione di conflitto, attuale o potenziale su base territoriale.

I partecipanti

Le pratiche partecipative sono processi di tipo inclusivo, rispondono alla logica di avere all'interno del processo decisionale di una politica o di un progetto, tutte le persone interessate dalla decisione: riguardano quindi potenzialmente tutti coloro che hanno un interesse verso un tema o sono direttamente coinvolti da una iniziativa pubblica.

Tuttavia poiché è impossibile che la totalità dei cittadini sia disposta a partecipare, quando si pianifica una iniziativa di tipo partecipativo è importante essere consapevoli del fatto che molto probabilmente parteciperà quella parte di cittadini che costituisce la cosiddetta "cittadinanza attiva" composta da cittadini consapevoli, organizzati e che si impegnano volontariamente per il bene comune.

Per quanto sia ampia la previsione di partecipazione infatti una forma di selezione si verifica sempre, con il rischio di non avere sufficiente rappresentatività dei vari attori sociali (cittadini, istituzioni, imprese, associazioni...) rispetto agli scopi per i quali stata progettata l'iniziativa di partecipazione (l'approvazione di un progetto o di un piano, il completamento di una procedura amministrativa, il miglioramento di un servizio...).

Sono individuabili tre principali modalità di selezione dei partecipanti:

- autoselezione;
- selezione mirata;
- selezione casuale

Perché un processo partecipativo sia efficace e il più possibile inclusivo diventa quindi fondamentale la scelta degli interlocutori da coinvolgere e nella pianificazione del processo, adottare tutti gli accorgimenti necessari a far sì che i soggetti interessati o le cui opinioni sono rilevanti ai fini della decisione finale siano messi nelle condizioni di poter partecipare.

Ad esempio, strutturando il processo partecipativo in fasi che prevedano una combinazione di diversi livelli e metodi di partecipazione e coinvolgendo, oltre ai cittadini (in forma associata e non) tutte le istituzioni e i gruppi sociali che sono portatori di punti di vista rilevanti sulla questione oggetto di decisione da parte di amministrazioni pubbliche (*stakeholder*).

Metodi della partecipazione civica

A seconda del ruolo che i cittadini sono chiamati a svolgere e della rilevanza che la partecipazione ha nella presa di decisione, le forme di partecipazione possono essere classificate in:

- informative;
- di consultazione;
- di partecipazione attiva

Nella prima si genera una relazione monodirezionale, dall'istituzione al cittadino, che è informato riguardo le politiche che si stanno mettendo in atto ma non partecipa in alcun modo al processo decisionale. Nella seconda, caratterizzata da una interazione di tipo bi-direzionale, i cittadini sono chiamati ad esprimersi, attraverso varie modalità (sondaggi, assemblee pubbliche, piattaforme di partecipazione online...) riguardo un tema specifico e su un arco temporale limitato. Nella partecipazione attiva, istituzioni e cittadini agiscono in condizione di parità e il processo deliberativo genera decisioni condivise.

Dare vita a un processo partecipativo non significa però delegare il potere di decidere ad altri: le conclusioni raggiunte attraverso queste pratiche non sono giuridicamente vincolanti per le istituzioni ma hanno piuttosto valenza consultiva. Il potere decisionale resta comunque nelle mani dell'organo indicato dalla legge (il consiglio, la giunta, il sindaco ecc.). L'ente che avvia un processo di questo tipo, si assume però l'impegno, nei confronti dei partecipanti, di tener conto delle indicazioni che scaturiranno dal processo.

Le pratiche partecipative sono progettate per integrare diverse metodologie e strumenti, combinando metodi di coinvolgimento dei cittadini più codificati con altri più nuovi, basati sull'utilizzo di tecnologie web: la scelta del mix di tecniche e strumenti è conseguenza della valutazione di una serie di elementi quali ad esempio la finalità del processo, la sua dimensione territoriale, la numerosità dei potenziali partecipanti, le risorse a disposizione.

Poiché sul piano operativo, coinvolgere i cittadini in un processo partecipativo comporta la creazione di spazi (fisici o virtuali) circoscritti nei quali i partecipanti possono, nel rispetto di regole condivise, interagire, esprimere idee, discutere riguardo un tema dato, integrare le tecnologie dell'informazione e comunicazione all'interno del processo rappresenta una opportunità per la pubblica amministrazione.

I processi di partecipazione che si basano sull'utilizzo di internet e degli strumenti di comunicazione e relazione cosiddetti del *web 2.0* (social network, piattaforme di condivisione e creazione di contenuti, media sociali..) hanno il vantaggio di ridurre la distanza tra cittadini

e decisori e di facilitare la partecipazione, contribuendo a rendere il processo più inclusivo, trasparente e paritario. Si tratta di strumenti che possono essere utilizzati in processi di partecipazione che si svolgono integralmente in rete (partecipazione online o e-Participation) o integrarsi secondo varie modalità e tempi, con tecniche e metodologie di partecipazione in presenza.

Nei processi partecipativi condotti in presenza, le principali e più diffuse modalità di coinvolgimento dei cittadini sono:

1. Giuria dei cittadini
2. Bilancio partecipativo²
3. Sondaggio deliberativo
4. Dibattito pubblico³
5. Town meeting
6. Open space Technology.

Vantaggi e criticità della partecipazione civica

I processi partecipativi sono una nuova modalità di informazione, ascolto, confronto e presa della decisione in grado di produrre effetti positivi sia sulle istituzioni che le promuovono che sui partecipanti e la collettività in generale.

Attraverso la partecipazione dei cittadini è possibile produrre decisioni migliori e condivise, trovare soluzioni a problemi avvertiti da una comunità grazie ad una maggiore conoscenza dei bisogni reali dei cittadini, aumentare la legittimità delle decisioni e l'efficacia in fase di attuazione, dal momento che non sono imposte dall'alto ma definite attraverso il coinvolgimento dei destinatari diretti. In generale, avvicinare le istituzioni ai cittadini attraverso una ripresa di fiducia nell'azione pubblica e contribuire a rinvigorire i processi democratici locali grazie all'attuazione del principio di sussidiarietà.

² Il bilancio partecipativo è stato introdotto nella città di Porto Alegre (Brasile) nel 1989. Nasce dall'esigenza di coinvolgere i cittadini nella scelta sulla destinazione delle spese di investimento dell'amministrazione comunale.

³ Il Dibattito pubblico nasce in Francia nel 1995 come fase della procedura di sviluppo dei progetti infrastrutturali a grande impatto ambientale. Caratteristiche di un dibattito pubblico sono:

a) deve coinvolgere soggetti della comunità territoriale, i proponenti pubblici o privati dell'intervento sul territorio, le amministrazioni pubbliche che devono assumere le decisioni;

b) il progetto da sottoporre a discussione pubblica non è ancora stato deciso;

c) chi gestisce il dibattito pubblico è un soggetto o un organismo terzo e neutrale;

d) gli amministratori del territorio in cui il progetto dovrà realizzarsi si impegnano pubblicamente e preventivamente a tenere nella massima considerazione i risultati del dibattito pubblico e ad argomentare le ragioni per cui faranno propri quei risultati o se ne discosteranno.

Rispetto alle tradizionali forme di governo e di produzione delle politiche pubbliche, l'approccio partecipativo richiede però alle istituzioni un cambiamento culturale e organizzativo per il quale sono necessari tempo e risorse. Non sempre esistono le condizioni per promuovere una iniziativa di partecipazione, ad esempio se non sono chiare le finalità, se i tempi tecnici legati a un progetto o la definizione di una politica non sono compatibili con i tempi di pianificazione e realizzazione del processo partecipativo, nei casi in cui ci sia scarsa fiducia tra chi promuove l'iniziativa e i soggetti coinvolti, quando non si dispone di risorse economiche adeguate e delle competenze necessarie, se non vi è disponibilità al cambiamento e apertura al dialogo.

In tutti questi casi, prima di promuovere il processo occorre adottare i necessari accorgimenti per eliminare gli ostacoli alla sua realizzazione e ridurre così il rischio che la partecipazione generi frustrazione sia in chi la promuove sia tra i cittadini coinvolti.

Un ruolo fondamentale nella riuscita dei processi partecipativi lo svolge la comunicazione pubblica: come mezzo per avvicinare i cittadini alla pubblica amministrazione, per generare consapevolezza attorno ad un tema di rilevanza pubblica e stimolare la partecipazione civica, per assicurare trasparenza, tempestività, continuità, coerenza, qualità all'interno del processo.