



COMUNE DI CASALECCHIO DI RENO

PROCESSI PARTECIPATIVI E SCELTE DELL'AMMINISTRAZIONE

Linee guida per la partecipazione

**Approvato con deliberazione del Consiglio comunale
n. 108 del 23 ottobre 2003**

Indice

1.	Premessa	3
2.	Obiettivi del progetto.....	3
3.	Le sperimentazioni svolte	3
4.	Il regolamento di partecipazione	5
4.1	Principi generali.....	5
4.2	Obiettivi del procedimento di partecipazione	5
4.3	Linee guida	6
4.4	Attivazione del procedimento	6
4.5	Definizione degli obiettivi della partecipazione.....	7
4.6	Coinvolgimento degli interessi potenzialmente toccati	8
4.7	Forum pubblico	9
4.8	Conclusione del procedimento	10

1. Premessa

Una società rispettosa della persona deve permettere a tutti di poter contribuire alle decisioni che avranno effetto sulla qualità della vita.

A tali decisioni non possono concorrere solo gli “esperti”. La complessità della società di oggi richiede la progettazione di nuove forme di partecipazione, basate su nuove competenze e sulla rete di relazioni, sulla evidenza dei contesti, sul coinvolgimento degli attori sociali, gli stakeholder. La nuova partecipazione deve disporre di strumenti per la verifica della rispondenza delle scelte e delle politiche con i reali bisogni della comunità rappresentata.

Il Comune, come organizzazione la cui finalità sono il governo del territorio, lo sviluppo dei diritti dei cittadini, la salvaguardia dei loro interessi economici e ambientali, nel mettere a punto strategie di governo basate sui principi di democrazia e sussidiarietà deve necessariamente tenere conto della trasparenza e della efficacia dei processi attivati.

2. Obiettivi del progetto

Obiettivo del lavoro è stato quello di costruire e modellizzare un processo di partecipazione relativo alle decisioni dell’Amministrazione, verificandone la applicazione corretta dei principi di trasparenza, ascolto dei cittadini, massimo coinvolgimento e integrazione dei processi partecipativi con i processi politici e decisionali.

Il risultato finale consiste nel Regolamento di partecipazione che detta i principi, le regole e le procedure per la partecipazione dei cittadini alle scelte dell’Amministrazione

3. Le sperimentazioni svolte

Prima della redazione del regolamento, il processo di partecipazione è stato sperimentato su due progetti:

- il primo consiste nella realizzazione della BIBLIOTECA COMUNALE;
- il secondo riguarda il progetto di qualificazione del PARCO DELLA CHIUSA.

Le due sperimentazioni hanno seguito un iter simile e riassumibile nei seguenti passi:

- definizione delle informazioni relative al progetto;
- definizione degli interlocutori potenzialmente toccati;
- coinvolgimento degli interlocutori;
- momento di discussione comune (forum);
- decisione finale dell’Amministrazione.

Per una descrizione dettagliata dei lavori svolti si può fare riferimento ai documenti intermedi prodotti e ai verbali degli incontri effettuati.

Gli aspetti che hanno concorso maggiormente al risultato sono stati:

- esplicitazione argomentativa degli scopi del processo di partecipazione ("integrare la democrazia formale e rappresentativa con altri metodi di partecipazione");
- descrizione approfondita sul progetto, individuazione degli interessi potenzialmente toccati e formalizzazione delle posizioni previste dalle diverse categorie toccate (obiettivi, problemi percepiti, alternative);

- aspetti di comunicazione (processo di comunicazione diffusa, preparazione delle iniziative, incontri preliminari, comunicazione diretta ai singoli partecipanti, ecc.);
- aspetti fisici e logistici (incontri fissati in orari comodi per i partecipanti, incontri svolti in sale attrezzate, ecc.);
- formalizzazione dei risultati emersi e feedback agli intervenuti (specifico sugli IPT, generale verso la cittadinanza);
- esplicito riconoscimento della possibilità di segmentazione e aggregazione degli interessi con modalità che trascendono (almeno in questo caso) i sistemi rappresentativi.

Alcune criticità riscontrate sono state:

- la necessità di richiedere la partecipazione prima del momento in cui vengono prese le decisioni;
- la difficoltà di coinvolgere i portatori di interessi diffusi (per es. frequentatori del parco pubblico);
- la necessità di chiarire bene l'oggetto della partecipazione e le alternative che possono essere discusse;
- la necessità di predisporre materiale informativo e conoscitivo sul progetto oggetto della partecipazione per mettere tutti i partecipanti in condizioni di conoscere le questioni.

4. Le linee guida per la partecipazione

4.1 Principi generali

1. Il Comune di Casalecchio di Reno riconosce l'importanza della partecipazione e del dialogo con i cittadini e riconosce il ruolo che essi possono e devono avere all'interno delle decisioni pubbliche che intende assumere l'Amministrazione.
2. I soggetti responsabili delle decisioni pubbliche, nel rispetto per le attribuzioni loro conferite, si impegnano a fornire ai cittadini informazioni, strumenti e procedure in grado di garantire la loro efficace partecipazione alle scelte e alle decisioni pubbliche sui progetti di maggior rilevanza.
3. Con il presente regolamento il Comune di Casalecchio di Reno definisce i principi, gli obiettivi e le procedure per valorizzare un sistema di governo cittadino trasparente, aperto al confronto e alla partecipazione.
4. La partecipazione è uno stimolo all'efficienza ed all'efficacia dell'azione amministrativa.

Note di commento:

L'Amministrazione Comunale, nel perseguire le proprie finalità, non può prescindere dalla "voce" dei propri interlocutori, in quanto rappresentano l'espressione di quel pubblico interesse che essa stessa è chiamata a conseguire.

Parimenti, acquista notevole importanza l'utilizzo di strumenti che permettano l'incontro dei diversi interessi in gioco: l'attenzione si focalizza sulle modalità di coinvolgimento e partecipazione alla vita dell'ente locale dei diversi portatori di interesse che interagiscono con l'organizzazione pubblica.

Vi è quindi la necessità di ripensare il rapporto tra le diverse forze sociali, allo scopo di aprire le istituzioni locali ai cittadini e portare i cittadini dentro le istituzioni e dare così vita a nuove forme di governo e di perseguimento dell'interesse pubblico.

Il procedimento di partecipazione è stato pensato per l'applicazione a progetti di una certa rilevanza in termini di dimensione o di impatti generati verso l'esterno. Il procedimento di partecipazione risulta impegnativo ed è quindi importante che la partecipazione avvenga soltanto sui progetti prioritari.

4.1 Obiettivi del procedimento di partecipazione

1. Il procedimento di partecipazione alle scelte pubbliche dell'Amministrazione comunale ha l'obiettivo di integrare la democrazia formale e rappresentativa con altri metodi di partecipazione e di aumentare il collegamento tra soggetti titolari delle decisioni e cittadini coinvolti o influenzati dalle decisioni stesse.
2. Questo obiettivo viene raggiunto attraverso la definizione di una procedura di partecipazione chiara, trasparente e definita.

Note di commento:

Il procedimento di partecipazione rappresenta uno strumento con cui inserire all'interno del processo decisionale interno dell'Ente le osservazioni e i punti di vista dei soggetti influenzati dalle scelte.

La decisione di stabilire una procedura formalizzata e normata rappresenta una innovazione nel contesto attuale della partecipazione alle scelte pubbliche e permette di rendere più trasparente ed oggettiva la partecipazione stessa.

4.2 Linee guida

1. Il procedimento di partecipazione si basa sulle seguenti linee guida:

- a) la partecipazione alle scelte pubbliche riguarda tutti gli interessi coinvolti nella decisione da prendere che dovranno confrontarsi tra di loro per mettere in evidenza le esigenze di ognuno, non sempre coincidenti. L'amministrazione si colloca come mediatore tra i vari interessi e non come interlocutore unico di tutti gli interessi;
- b) la partecipazione deve sempre precedere il momento in cui l'Amministrazione prende le decisioni;
- c) l'oggetto su cui i cittadini sono invitati a esprimere la loro opinione deve essere chiaro e definito formalmente;
- d) gli aspetti operativi su cui viene chiesto il contributo dei cittadini devono essere dichiarati come pure le alternative possibili;
- e) devono essere definiti i gruppi di cittadini che verranno influenzati (positivamente e negativamente) dalla decisione oggetto del procedimento di partecipazione e ne devono essere definite da parte dell'Amministrazione le modalità di coinvolgimento;
- f) le decisioni che l'Amministrazione prenderà alla fine del procedimento di partecipazione devono essere motivate così come devono essere valutate le singole proposte emerse e come queste proposte hanno oppure non hanno influenzato la scelta finale.

Note di commento:

Le linee guida della partecipazione contengono alcuni aspetti importanti che devono essere considerati nel corso del procedimento.

E' importante sottolineare che la partecipazione non significa riduzione dell'autonomia decisionale dei soggetti responsabili delle decisioni ma significa collegamento tra chi prende le decisioni e chi è influenzato (positivamente o negativamente) dalle decisioni stesse.

Il procedimento di partecipazione non mira tanto a un rapporto tra Comune e vari interessi quanto allo scambio di punti di vista tra tutti i portatori di interesse.

Un ulteriore aspetto da sottolineare riguarda il collegamento tra momento in cui si svolge la partecipazione e momento in cui si prende la decisione: per rendere la partecipazione efficace è assolutamente necessario che la partecipazione preceda la decisione.

La partecipazione non può sostituire l'informazione ai cittadini sulla realizzazione dei progetti; se per un progetto sono state già prese delle decisioni importanti, è opportuno utilizzare strumenti di comunicazione e di informazione piuttosto che procedimenti di partecipazione.

Da ultimo, è importante avere un quadro conoscitivo chiaro e dettagliato e identificare tutti gli aspetti del progetto in discussione, tutte le possibili alternative e tutti gli interessi coinvolti.

4.3 Attivazione del procedimento

1. Il procedimento di partecipazione viene proposto dagli organi istituzionali o dai cittadini in forma singola o collettiva.
2. Il procedimento viene attivato con atto della Giunta Municipale che deve contenere almeno le seguenti informazioni:

- a) la definizione del progetto su cui si chiede la partecipazione;
 - b) l'organo responsabile della decisione finale sul progetto oggetto della partecipazione, **che** partecipa di diritto alle varie fasi del procedimento;
 - c) il responsabile interno del procedimento di partecipazione;
 - d) le risorse finanziarie per la realizzazione del procedimento.
3. Il responsabile interno del procedimento dovrà comunicare regolarmente alla Giunta i tempi del procedimento, il suo stato di avanzamento e i risultati raggiunti sia durante il procedimento che alla sua conclusione.
4. Il procedimento di partecipazione si suddivide nelle fasi indicate dagli articoli seguenti.

Note di commento:

Il procedimento viene attivato dai soggetti che hanno potere decisionale sulle scelte. Ciò è garanzia di maggiore influenza delle osservazioni emerse, all'interno del processo decisionale interno.

Coerentemente con le linee guida indicate nell'articolo 3), la decisione di attivare la procedura deve contenere elementi chiari per individuare l'oggetto della partecipazione, i motivi per cui si fa ricorso alla procedura e le responsabilità interne.

Devono essere indicate anche le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione del procedimento e le modalità di finanziamento.

4.4 Definizione degli obiettivi della partecipazione

1. Il responsabile interno del procedimento raccoglie, insieme ai responsabili interni coinvolti nel progetto, le informazioni necessarie alla partecipazione e le formalizza in un documento che deve contenere almeno i seguenti elementi:
 - a) la descrizione puntuale del progetto su cui si chiede la partecipazione;
 - b) la descrizione delle attività già svolte e delle decisioni già prese;
 - c) i motivi che hanno portato l'Amministrazione ad avviare il progetto;
 - d) gli obiettivi operativi, politici, generali a cui il progetto mira;
 - e) le difficoltà e i problemi che sono stati incontrati nel corso del progetto;
 - f) le difficoltà e i problemi che si prevede possano sorgere nel futuro svolgimento del progetto;
 - g) gli argomenti su cui si chiede la partecipazione e le possibili alternative;
 - h) l'elenco di tutti gli interessi potenzialmente toccati dal progetto (soggetti, gruppi o categorie i cui interessi possono in vario modo essere influenzati dall'iniziativa);
 - i) le modalità e i tempi con cui si intende coinvolgere i singoli gruppi di interessi potenzialmente toccati;
 - l) i documenti conoscitivi di descrizione del progetto o delle possibili alternative che si mettono a disposizione dei cittadini.
2. Il documento che definisce gli obiettivi della partecipazione deve essere validato dalla Giunta Comunale e comunicato al soggetto responsabile della decisione finale sul progetto.
3. Il documento che definisce gli obiettivi della partecipazione e gli eventuali documenti di cui al punto l) devono essere comunicati ai cittadini mediante idonee forme di pubblicità. Viene fissato

un termine entro cui eventuali interessati possono chiedere di essere coinvolti nel procedimento di partecipazione.

Note di commento:

La prima fase del procedimento riguarda la descrizione approfondita e puntuale di tutti gli aspetti relativi alla partecipazione. Ciò è indispensabile per garantire una comunicazione efficace riguardo agli scopi che si intende raggiungere, agli argomenti su cui si richiede la partecipazione e alle modalità operative della partecipazione.

Oltre alla definizione degli obiettivi, è fondamentale che vengano individuati puntualmente tutti gli interessi potenzialmente toccati. Gli interessi dovranno essere raggruppati in categorie omogenee in modo da facilitare la successiva fase di coinvolgimento (per es. Utenti, Utenti potenziali, Commercianti, Associazioni di categoria, ecc.).

Per ciascun gruppo di interessi potenzialmente toccati andrà definito un piano di coinvolgimento, in modo da garantire la rappresentanza paritaria dei generi.

4.5 Coinvolgimento degli interessi potenzialmente toccati

1. Il coinvolgimento degli interessi potenzialmente toccati ha l'obiettivo di conoscere, per ciascun gruppo di interessi, la coincidenza o meno rispetto agli obiettivi definiti dall'Amministrazione e di cogliere eventuali ulteriori obiettivi o proposte non percepiti dall'Amministrazione. Il coinvolgimento riguarda sia gli interessi individuati dall'amministrazione sia coloro che hanno richiesto di essere coinvolti.
2. Il coinvolgimento degli interessi potenzialmente toccati avviene attraverso forme e modalità stabilite in modo da sostenere la partecipazione paritaria dei generi e comunque garantendo la partecipazione di tutti.
3. Le iniziative andranno comunicate, a cura del responsabile del procedimento, alle singole persone individuate come interessi potenzialmente toccati. Nel caso di interessi diffusi potranno essere organizzati incontri di dibattito aperti adeguatamente pubblicizzati.
4. Nel corso degli incontri dovranno essere comunicate le informazioni contenute nel documento di definizione degli obiettivi della partecipazione e i contributi presentati dai cittadini in forma singola o collettiva.
5. A seguito di ogni incontro di coinvolgimento dovrà essere redatto, a cura del responsabile del procedimento, un verbale contenente i partecipanti all'incontro, gli interessi rappresentati dai partecipanti e i contributi o le osservazioni emerse. Il verbale verrà trasmesso ai partecipanti agli incontri che avranno comunicato, nel corso dell'incontro, un loro recapito.
6. Deve essere sempre garantita ai cittadini la possibilità di presentare documenti scritti che dovranno descrivere l'interesse (in relazione al progetto) di cui lo scrivente è portatore e i suoi contributi o le sue osservazioni.

Note di commento:

Per ciascun gruppo di interessi coinvolti evidenziati nella fase precedente andrà effettuato un incontro con l'obiettivo di chiarire il punto di vista e le proposte degli interlocutori.

Nella fase di coinvolgimento andranno curati in particolare i seguenti aspetti:

- l'incontro andrà comunicato personalmente alle persone che sono state individuate come interessi potenzialmente toccati. Si dovrà ridurre al minimo il ricorso a forme di comunicazione impersonali;

- nella convocazione dovranno essere indicate le informazioni relative al progetto su cui si chiede la partecipazione e si dovranno trasmettere, o rendere consultabili, i materiali di documentazione predisposti;
- l'incontro deve avere durata prefissata e deve essere fissato in orari e luoghi che garantiscano la partecipazione dei cittadini, in spazi messi a disposizione dall'Amministrazione.
- l'incontro dovrà prevedere un primo momento di comunicazione degli obiettivi della partecipazione e dei contributi scritti pervenuti e un secondo momento di ascolto delle opinioni e delle proposte dei partecipanti;
- i partecipanti che volessero consegnare in forma scritta osservazioni o relazioni nel corso dell'incontro, potranno presentarle in duplice copia in modo da ottenere in via immediata ricevuta dell'avvenuta presentazione.
- ai partecipanti andrà richiesto di evidenziare, nei loro interventi, la categoria di interesse di cui fanno parte;
- al termine degli incontri andrà predisposto un verbale sintetico che indichi i contributi e le proposte emerse e l'elenco dei documenti presentati anche dai cittadini;
- il verbale andrà comunicato ai partecipanti.

4.6 Forum pubblico

1. Al termine del coinvolgimento dei singoli portatori di interesse andrà organizzato un incontro pubblico conclusivo (forum) nel quale verrà presentato il progetto iniziale su cui si è richiesta la partecipazione, i contributi emersi nel corso degli incontri preliminari e i contributi scritti presentati e l'eventuale proposta finale.
2. Il forum pubblico è un tavolo di confronto delle osservazioni e dei punti di vista dei singoli interessi potenzialmente toccati emersi nel corso degli incontri preliminari e presentati al forum da un rappresentante. Il forum ha l'obiettivo di portare a sintesi quanto emerso nei momenti di coinvolgimento.
3. La discussione riguarderà le alternative possibili e le proposte o suggerimenti relativi al progetto oggetto della partecipazione e deve tendere a definire una proposta conclusiva.
4. A seguito del forum dovrà essere redatto, a cura del responsabile del procedimento, un verbale contenente i partecipanti all'incontro, gli interessi rappresentati dai partecipanti e i contributi o le osservazioni emerse e le proposte avanzate. Il verbale verrà trasmesso ai partecipanti al forum che avranno comunicato, nel corso del forum, un loro recapito.
5. Deve essere sempre garantita ai cittadini la possibilità di presentare, prima della data di svolgimento del forum, documenti scritti che dovranno descrivere l'interesse (in relazione al progetto) di cui lo scrivente è portatore e i suoi contributi o le sue osservazioni.
6. Nel corso del forum sarà data la parola prioritariamente ai rappresentanti individuati degli interessi potenzialmente coinvolti, successivamente agli eventuali interventi dei partecipanti all'assemblea.

Note di commento:

Il forum pubblico è il momento in cui le proposte emerse negli incontri preliminari vengono confrontate e discusse nel loro complesso.

Le proposte potranno essere non coincidenti le une con le altre a causa della eventuale presenza di interessi contrapposti: il forum è il momento in cui questi aspetti dovranno essere portati a sintesi.

Si tratta quindi di un momento di sintesi più che dibattito; verranno esposti i punti di vista emersi nel corso degli incontri preliminari e si cercherà di approvare una proposta comune.

Nello svolgimento del forum andranno curati in particolare i seguenti aspetti:

- l'invito andrà personalizzato e indirizzato in modo nominativo (per quanto possibile) agli interlocutori;*
- nell'invito andrà riportato il titolo dell'iniziativa, gli obiettivi del forum, l'oggetto dell'incontro, gli obiettivi che l'amministrazione intende perseguire con il progetto oggetto della consultazione;*
- l'incontro deve avere durata prefissata e deve essere fissato in orari e luoghi che garantiscano la partecipazione dei cittadini;*
- nella sala andrà predisposto un tavolo intorno al quale far sedere i partecipanti per facilitare il confronto fra ognuno di essi;*
- l'incontro dovrà prevedere un primo momento di comunicazione degli obiettivi della partecipazione, dei contributi scritti pervenuti e dei risultati degli incontri preliminari e un secondo momento di ascolto delle opinioni e delle proposte dei partecipanti;*
- ai partecipanti andrà richiesto di evidenziare, nei loro interventi, la categoria di interesse di cui fanno parte;*
- al termine degli incontri andrà predisposto un verbale sintetico che indichi i contributi e le proposte emerse;*
- il verbale andrà comunicato ai partecipanti.*

4.7 Conclusione del procedimento

1. A conclusione della partecipazione il responsabile del procedimento trasmetterà all'organo responsabile della decisione finale sul progetto e all'organo che ha attivato il procedimento, una relazione finale contenente gli incontri svolti, le osservazioni emerse, le proposte avanzate e la eventuale decisione sintetica emersa dal forum. Il procedimento si considera concluso all'atto della trasmissione della relazione finale all'organo responsabile della decisione finale sul progetto e all'organo che ha attivato il procedimento.
2. La decisione finale sul progetto oggetto della partecipazione verrà presa dall'organo responsabile, in autonomia e con la responsabilità di cui è stato investito.
3. La decisione finale dovrà fare riferimento al procedimento di partecipazione svolto e dovrà indicare le proposte accolte o i motivi del mancato accoglimento delle proposte. La decisione dovrà essere comunicata all'organo che ha attivato la procedura, ai partecipanti agli incontri e dovrà essere resa pubblica mediante l'indizione di un'assemblea pubblica in cui vengano illustrata la decisione finale e le scelte compiute in autonomia dall'organo responsabile e altre idonee forme di pubblicità.

Note di commento:

Il procedimento si conclude con una formalizzazione di quanto emerso nei vari incontri in termini di osservazioni e proposte.

*Le proposte andranno elencate e descritte per facilitarne la comprensione e l'analisi da parte del soggetto titolare della decisione oggetto della partecipazione.
Nella decisione finale, che verrà presa in autonomia dal soggetto titolare, dovrà esser indicato per ogni singola proposta l'avvenuto accoglimento oppure le motivazioni del mancato accoglimento.
La decisione finale, con le osservazioni sulle proposte avanzate dagli interlocutori potrà essere comunicata ai soggetti che hanno partecipato ai lavori.*