

# LINEE GUIDA PER LA PARTECIPAZIONE UNA PROPOSTA PER ROMA

*A cura del Gruppo di lavoro di Carteinregola*

*17 luglio 2014*

*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 del 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 "ammalata" di un uso del potere piegato a interessi particolari e sprezzante dell'interesse generale. Questa distorsione, che ha origine lontane, si è radicata profondamente nella società italiana e non ha risparmiato alcun settore fino a trasformarsi in uno dei tratti più evidenti della cultura nazionale. Uno degli effetti perversi della crisi della democrazia rappresentativa è una certa solitudine del potere politico che, unita all'opacità dei processi decisionali, ha favorito una sistematica diffusione di fenomeni di corruzione.

Classi dirigenti e popolo si sono trovati per molti anni nella condizione di poter considerare l'interesse della collettività e la dimensione pubblica dei problemi come un aspetto residuale, destinato comunque a soccombere di fronte ai mille interessi privati in competizione tra loro.

I circuiti democratici indirizzati alla formazione delle scelte politiche e quelli amministrativi destinati alla loro attuazione sono stati progressivamente depauperati del significato che a essi aveva impresso la Costituzione repubblicana 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. L'art. 3, dopo aver sancito l'uguaglianza e la pari dignità sociale dei cittadini, impone infatti alla Repubblica di "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".

Al forte disagio e senso d'impotenza causato dalla grave situazione di degrado morale e della politica in cui versa oggi il nostro paese, si accompagna una sfiducia sempre più diffusa nei confronti della democrazia rappresentativa. Sono ormai numerosi coloro che considerano questa forma di governo intrinsecamente inadeguata a perseguire l'interesse generale e ne auspicano la sostituzione con forme alternative (democrazia diretta, democrazia partecipativa ecc).

Il principio di maggioranza numerica su cui si fonda la democrazia rappresentativa presuppone l'eguaglianza sostanziale di tutti i cittadini: una condizione, questa, che è utopica o quantomeno lungi dall'essere realizzata a causa delle forti differenze culturali, sociali, economiche ecc. che ancora esistono nella nostra società.

Nei principi costituzionali sono spesso indicate restrizioni del principio di rappresentanza al fine d'introdurre elementi di competenza nell'organizzazione della società. Nella Costituzione italiana al popolo - diversamente da quello che molti pensano - non è concessa l'ultima parola, né attraverso le elezioni né con la populistica acclamazione. In essa si parla sì di sovranità del popolo, ma di una sovranità che non si esercita in totale libertà, bensì, come recita la Carta, "nelle forme e nei limiti della Costituzione". Del resto cosa può voler dire popolo? La somma degli individui che ci forniscono il valore statistico della popolazione di un paese? oppure quel 50 o 60% di coloro che sono andati a votare nelle ultime elezioni ma che magari non voteranno nelle prossime?

In pratica è stato inventato il governo eletto dal popolo e ci si accorge che ormai quasi la metà del popolo se ne infischia di andare a eleggere chi lo dovrebbe governare. Si sono inventati i partiti politici, e gli iscritti a questi tendono ad azzerarsi. I loro dirigenti (tranne lodevoli eccezioni) si differenziano sempre meno gli uni dagli altri, mentre i loro rapporti con la popolazione non sono quelli dell'insegnamento reciproco, ma quelli dello slogan gridato.

L'ambiguità dell'idea di sovranità popolare induce spesso molti componenti del potere politico a fare scelte in maniera numerica, cioè né competente né responsabile.

Tutto ciò sembra indicare che il principio di competenza dovrebbe essere introdotto in sempre maggiore misura nelle istituzioni che si pensava potessero reggersi solo sul principio di maggioranza.

Queste considerazioni sono pertinenti anche per i processi partecipativi 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 il principio di competenza non viene quasi mai considerato. Ciò non significa che in un processo si debba abbandonare del tutto il principio di rappresentanza per passare a un sistema di scelta e di decisione basato 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 se si tiene conto che le competenze attivabili sono anche quelle dei cittadini comuni che non possono essere sostituiti da esperti e tecnici.

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.

Questo modo di operare riduce sensibilmente la tradizionale distanza tra istituzione e cittadino, ne migliora i rapporti e rende più efficiente ed efficace il processo di scelta e di decisione.

Nell'idea di partecipazione che sottostà alle linee guida ogni cittadino è considerato un protagonista attivo dotato di diritti, responsabilità e competenze (nel senso più ampio sopra specificato); la collettività non è vista come un'entità astratta, ma come il punto d'incontro di molti individui nella dimensione pubblica, dove si svolgono le diverse fasi del processo - dal progetto alla decisione, dall'attuazione alla verifica di efficacia.

## 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 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. L'amministrazione 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. La Commissione, i Forum e i Laboratori collaborano, con l'amministrazione in tutte le fasi precedenti all'approvazione e alla realizzazione del progetto

La mancanza di un autonomo potere vincolante da parte di questi ultimi in merito alle decisioni prese nell'ambito del processo partecipativo può apparire un limite, ma in realtà si rivela un punto di forza perché consente di non imbrigliare la discussione con vincoli formali che potrebbero frenare la creatività dei singoli.

Occorre comunque tener conto che i risultati del processo partecipativo, anche se sprovvisti di valore legale, hanno lo stesso la forza che deriva loro dal consenso che si è creato tra i partecipanti nel percorso che è stato compiuto per raggiungerli. Se il cammino è stato serio, approfondito ed equo e se il consenso è autentico (non manipolato), è improbabile che quei risultati restino del tutto privi di un effetto. Per queste ragioni un'amministrazione che si è impegnata formalmente a rispettare gli esiti del processo, difficilmente verrà meno al suo impegno.

**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. 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. I dossier consentiranno a ogni cittadino di partecipare in modo informato e consapevole al dibattito che porterà l'assemblea a selezionare i casi da assoggettare prioritariamente a processo partecipativo e a stabilire l'ordine con il quale essi dovranno essere affrontati.

La Commissione è presieduta dal Sindaco/Presidente del Municipio o dai funzionari da loro delegati. Gli altri membri della Commissione sono eletti ogni anno 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).

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

Sarà anche compito della Commissione redigere un cronoprogramma dei Forum da attivare tenendo conto delle priorità delle proposte e delle risorse effettivamente disponibili (spazi, strumenti informatici, ecc.).

**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 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 ed 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 tuttavia il suo ruolo politico, avendo il potere di rigettare in parte o totalmente i risultati prodotti dal Laboratorio.

**Principio 5:** L'interazione tra i partecipanti al Forum 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.

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.

I partecipanti, dopo avere informato gli attori in questione in merito alla proposta e allo stato di avanzamento del progetto, li intervistano allo scopo di ottenere da loro alcune indicazioni utili per eliminare o quantomeno ridurre le incertezze che potrebbero rendere difficile o impossibile realizzare il progetto.

Alcune incertezze riguardano questioni di natura politico-decisionale (valori, interessi) e organizzativo-relazionale (necessità di maggiore coordinamento); altre conseguono da un'insufficiente conoscenza del contesto ambientale e socio-culturale di riferimento.

**Principio 6:** 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.

**Attuazione:** 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 che saranno usati in seguito, durante il processo.

In corso d'opera potrà essere necessario avviare specifiche attività finalizzate ad acquisire nuove ulteriori informazioni che dovessero essere importanti per poter procedere nell'elaborazione e nella valutazione del progetto.

**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:** Il processo partecipativo non si ferma all'elaborazione di piani, progetti ecc., ma sollecita gli organi di governo dell'amministrazione ad approvarli e realizzarli nei tempi stabiliti; inoltre verifica che gli effetti generati da essi sul contesto, una volta attuati, siano congruenti con quelli prefigurati nelle proposte dei cittadini che le avevano avanzate (monitoraggio).

**Attuazione:** Il *nucleo* del Forum, una volta concluso il processo partecipativo vero e proprio, 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 nella proposta originaria. 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.

**Attuazione:** 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.

## **CONSIDERAZIONI FINALI**

La proposta delle linee guida intende anche prevenire i rischi sempre presenti che possono portare al fallimento di un processo partecipativo. Tre le cause principali:

- L'amministrazione pubblica potrebbe preferire di non promuovere un vero regolamento per la partecipazione e adottare di volta in volta strumenti che magari assolvono formalmente al compito, ma che di fatto rischiano di perpetuare l'esercizio del potere discrezionale nel chiuso degli uffici, senza sottoporlo a un contesto partecipativo aperto a tutti;
- I soggetti organizzati (associazioni, comitati) potrebbero preferire per la partecipazione norme meno definite, ancorché apparentemente molto assertive, cercando di costruire un rapporto privilegiato con le amministrazioni, in un meccanismo che di fatto rischia di escludere altre realtà territoriali e quei cittadini che non si sono mai confrontati con le istituzioni;
- I cittadini, se non sufficientemente motivati, potrebbero non essere disponibili a seguire i processi partecipativi, sia per la scarsa fiducia rispetto alla possibilità di raggiungere risultati concreti (in genere dopo precedenti esperienze in cui le proposte e le richieste sono rimaste senza risposta) sia per il timore di non avere sufficienti competenze, ritenendo erroneamente che i processi partecipativi richiedano conoscenze da "addetti ai lavori".

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



## **Il gruppo di lavoro di Carteinregola:**

**Lea Angeloni** PSP Associazione Progettazione Partecipata Sostenibile  
**Maurizio Colace** Rinascimento di Roma  
**Paolo Gelsomini** Coordinamento Residenti Città Storica  
**Alessandro Giangrande** PSP Associazione Progettazione Partecipata Sostenibile  
**Carlo Infante** Urban Experience  
**Claudio Lombardi** Carteinregola  
**Lanfranco Scalvenzi** DELIB - Associazione per la Democrazia Deliberativa  
**Tullio Spadone** Mobilitiamoci

### **CARTEINREGOLA**

*Laboratorio di 130 comitati e associazioni di Roma Metropolitana*

<https://carteinregola.wordpress.com>

[laboratoriocarteinregola@gmail.com](mailto:laboratoriocarteinregola@gmail.com)

ADP Ass. Diritti di Pedoni Roma e Lazio - amate l'architettura - Casa dei diritti sociali - CILD Centro d'Iniziativa per la Legalità Democratica- Cittadinanzattiva Lazio Onlus - Comitato per l'uso pubblico delle caserme -Comunità Territoriale del VII Municipio - Coord. Comitati NO PUP - Coord. Residenti Città Storica - Corvialedomani - DELIB Associazione per la Democrazia Deliberativa - Difendiamoimercatirionali - Equorete - Mobilitiamoci - PSP Ass.Progettazione Sostenibile Partecipata - Rinascimento di Roma - Urban Experience - Zero Waste Lazio