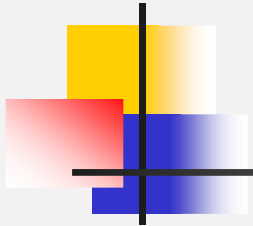


***PON Governance e Azioni di Sistema
DFP – UPMPA - Ufficio per il Programma di
Modernizzazione delle Pubbliche Amministrazioni
Formez***

**PROCESSI DECISIONALI INCLUSIVI E
PROGETTAZIONE PARTECIPATA**

Gianfranco Pomatto



Politica, programma, progetto

Politica pubblica

Insieme di regole, decisioni, servizi, realizzati da un insieme di attori, pubblici e privati, per la risoluzione di un problema percepito come di

Programma

**interesse pubblico
Insieme complesso di interventi, variamente integrati, finalizzato alla realizzazione di un complesso di obiettivi, nell'ambito di una politica pubblica**

Progetto

Insieme integrato di azioni, finalizzato alla realizzazione di obiettivi unitari, spesso nell'ambito di un programma di intervento

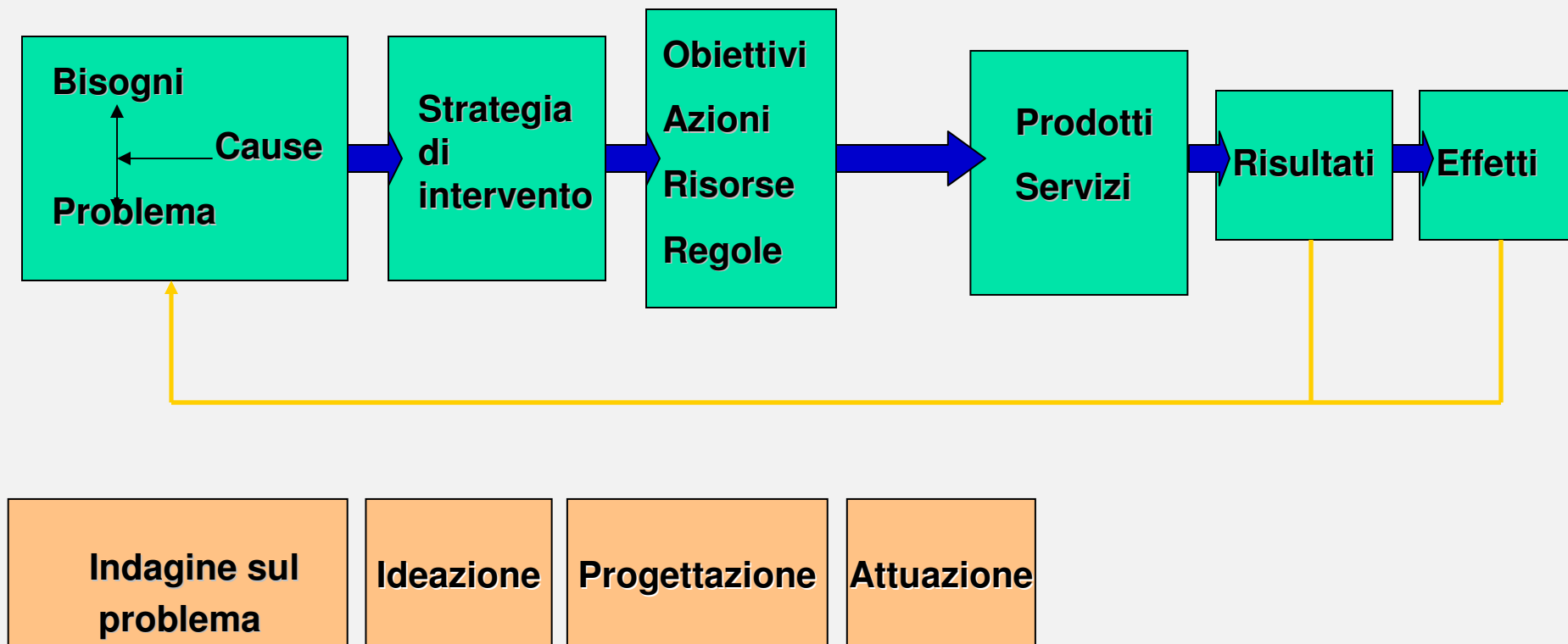
Programmi e progetti per innovare l'azione della P.A.

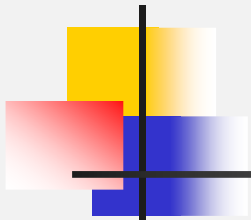


Richiedono:

- **Modelli organizzativi (responsabilità sul programma/progetto e reti per l'attuazione)**
- **Sistemi di monitoraggio e valutazione**
- **Sistemi di competenze**

La struttura dell'azione progettuale





L'indagine: dalla situazione problematica al problema

Situazione problematica

Una situazione indistinta e poco definita, avvertita come non soddisfacente da un insieme di

Problema

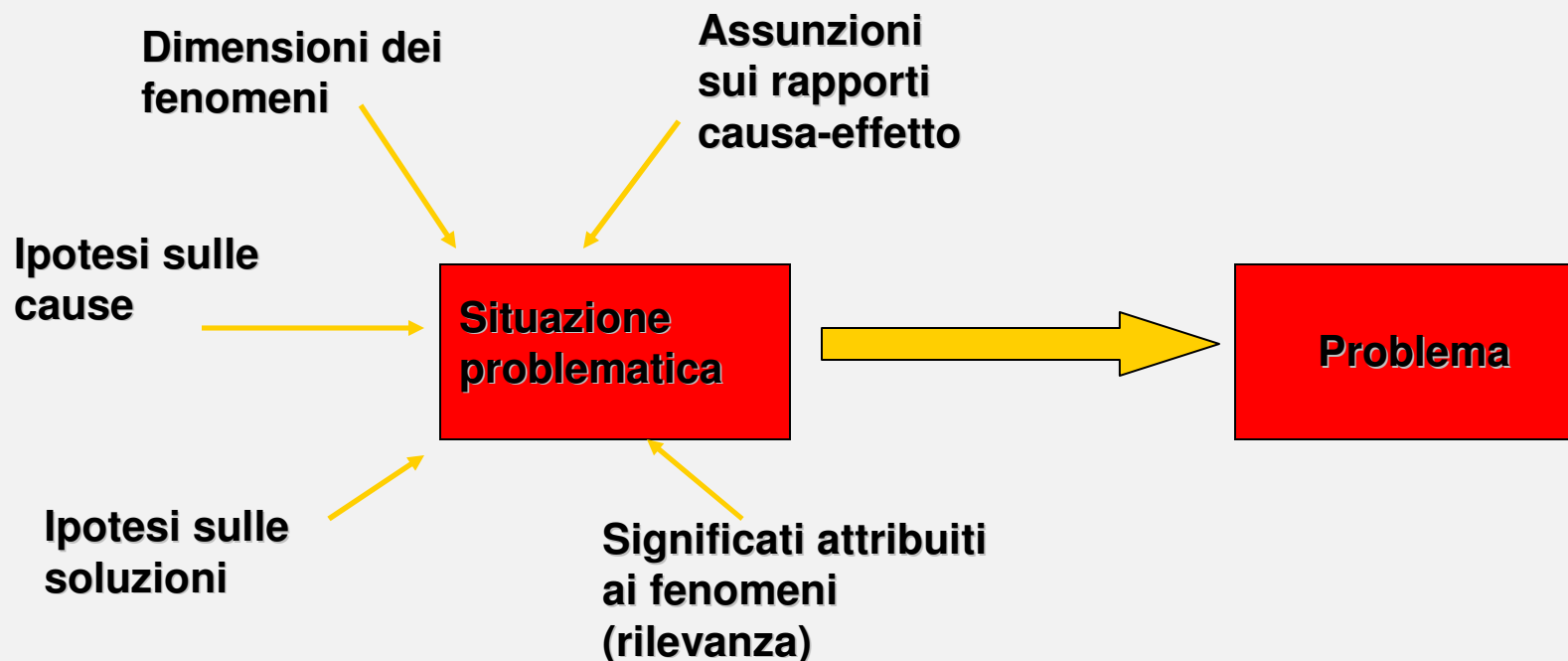
attori. Una situazione insoddisfacente definibile nei termini di bisogni, cause, modalità di intervento

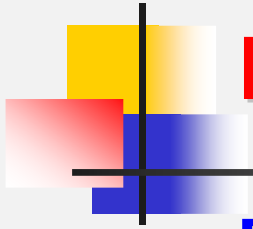
Situazione problematica	Problema
Generale insoddisfazione nei confronti della PA	Eccesso di personale rispetto ai prodotti/servizi resi
	Peso eccessivo dell'apparato pubblico sull'economia nel suo complesso



L'indagine: dalla situazione problematica al problema(segue)

Definire una situazione problematica nei termini di un problema è il primo e fondamentale passaggio nella attività progettuale





La progettazione partecipata

Produce:

- **Conoscenza sulle dimensioni e caratteristiche qualitative dei fenomeni**
- **Ipotesi sulle cause**
- **Significati possibili e ordine di rilevanza dei fenomeni**
- **Consenso sulle soluzioni**



Visioni condivise

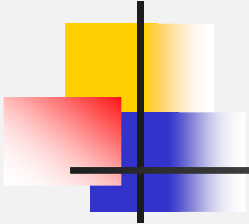
Visioni "nuove" per tutti gli attori



L'approccio inclusivo: in quali circostanze?

- **Quando c'è un conflitto attuale o potenziale**
 - **esternalità negative**
 - **Nimby**

- **Quando abbiamo bisogno dell'apporto di altri**
 - **risorse finanziarie e legali**
 - **risorse conoscitive**
 - **il decisore cieco**
 - **politiche che hanno bisogno di essere co-prodotte**
 - **politiche integrate**



Con chi?

La risposta standard è con tutti coloro che hanno uno specifico interesse sulla posta in gioco:

"nessun impatto senza rappresentanza"

"il mondo in una stanza"

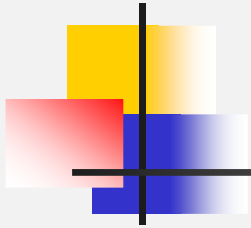
Tutti?

Tutti gli stakeholders

- solo amministrazioni pubbliche
- anche associazioni e gruppi
- anche comuni cittadini

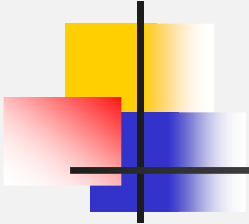
Un campione casuale di cittadini

- giurie di cittadini
- deliberative polls
- consensus conferences
- planungszelle



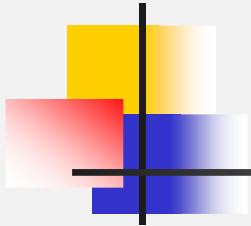
Come? Approcci e tecniche per una efficace interazione

- **Approcci e tecniche per l'ascolto**
Riconoscimento e rispetto degli interlocutori, per creare un rapporto di fiducia
- **Approcci e tecniche per l'interazione costruttiva**
Strutturare il confronto in modo che sia un processo e non un evento
- **Approcci e tecniche per la risoluzione dei conflitti**
Separare gli interessi dalle posizioni



Principi comuni

- **Favorire la comprensione ai non specialisti**
 - attenzione al linguaggio ecc.
- **Strutturare il processo secondo regole condivise**
 - fasi, tempi, diritti di accesso ecc.
- **Dare il massimo spazio all'informalità**
 - piccoli gruppi (non assemblee)
- **Impegnarsi nella trasparenza**
 - l'effetto di spiazzamento



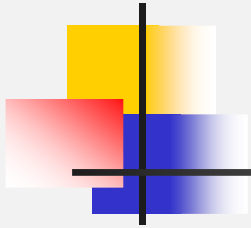
Approcci e tecniche per l'ascolto

- **Interviste strutturate/in profondità**
- **Focus group**
- **Brainstorming**
- **Outreach**
- **Animazione territoriale**



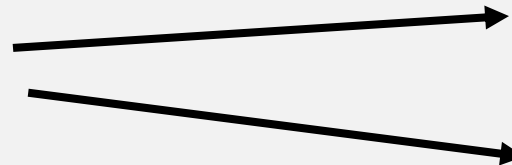
Approcci e tecniche per l'interazione costruttiva

- **Tecniche basate sulla spontaneità**
 - p.es. Open Space Technology
- **Tecniche basate sull'analisi e costruzione di scenari**
 - p.es. Action Planning, Search conference, Analisi Swot
- **Tecniche basate sulla simulazione**
 - p.es. Planning for Real



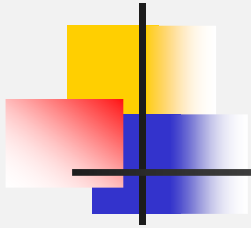
La risoluzione dei conflitti

Negoziazione



Distributiva

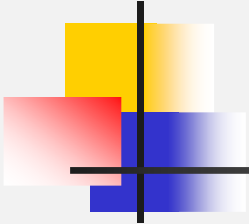
Integrativa



Un approfondimento sulle politiche inclusive in Italia: la scelta dei casi

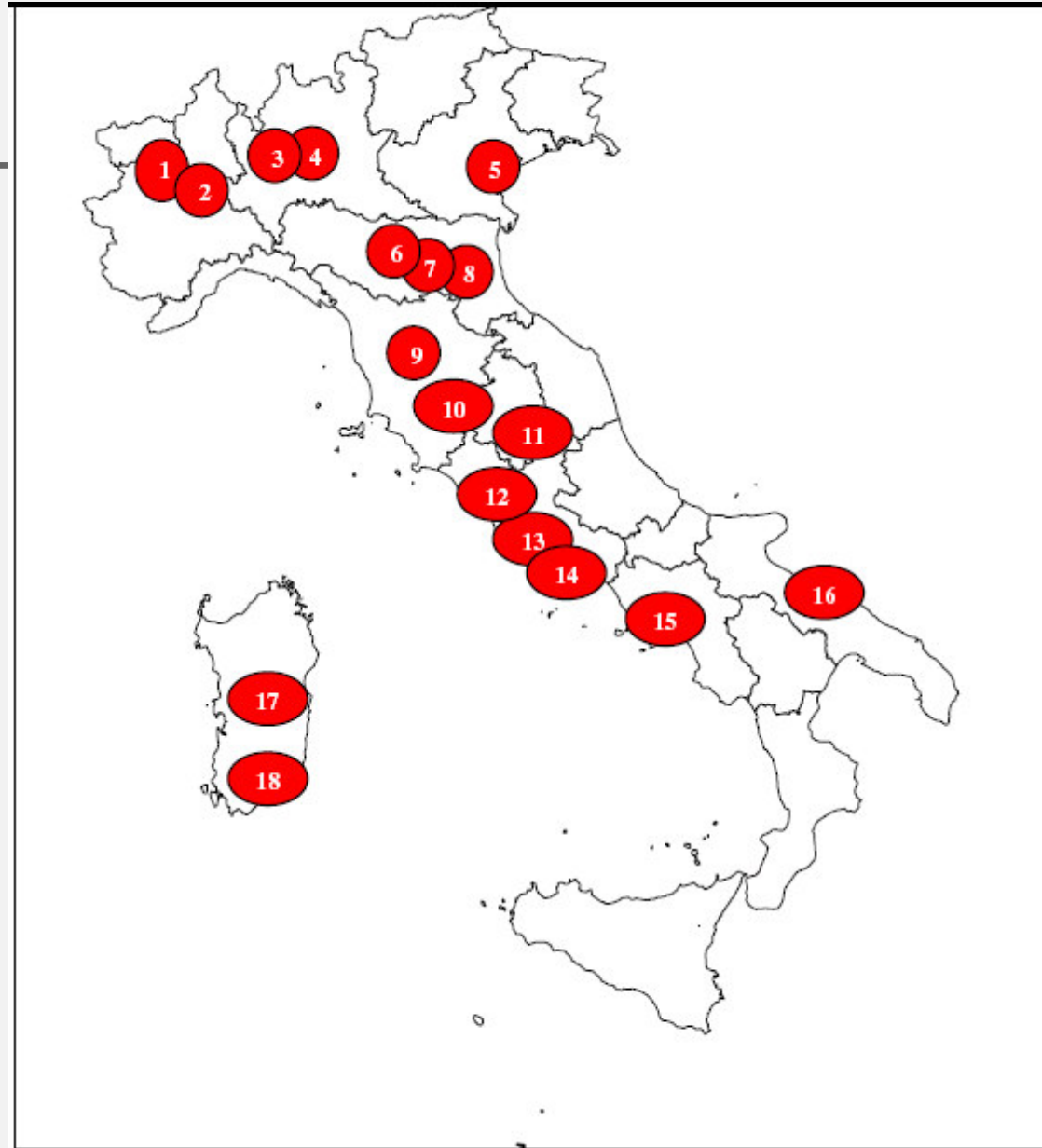
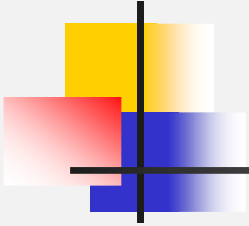
- **Interazione diretta e attiva tra cittadini e amministrazione**
- **Portati a termine, almeno in fasi significative**
- **Caratteristiche positive, interessanti o innovative**

I 18 casi

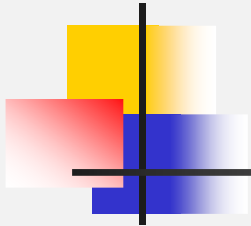






- **3 Contratti di quartiere** (Rozzano, Latina, Cagliari)
- **1 Programma innovativo in ambito urbano (PIAU)-Porti e Stazioni** (Napoli)
- **4 altri processi riqualificazione urbanistica** (Ivrea, Modena, Bologna, Roma)
- **3 processi sviluppo locale/economico** (San Gimignano, Puglia, Sardegna)
- **1 bilancio partecipativo** (Pieve Emanuele)
- **1 giuria dei cittadini** (Vercelli)
- **1 *deliberative polling*** (Lazio)
- **1 processo elaborazione di una legge regionale** (Toscana)
- **1 processo stili di consumo alternativi** (Venezia)
- **1 processo qualità servizi refezione scolastica** (Terni)
- **1 processo pianificazione sanitaria** (Imola)

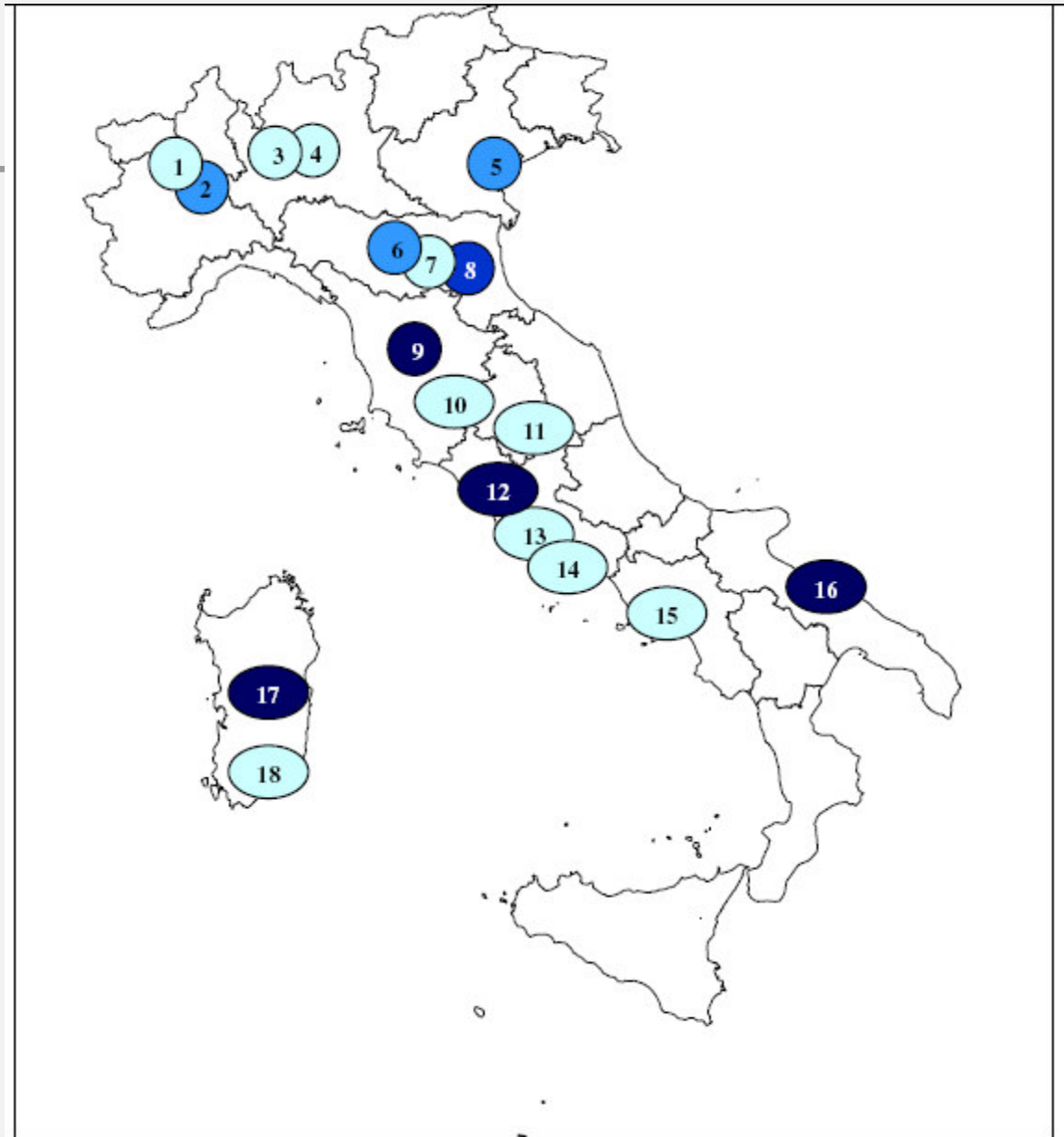
Distribuzione geografica



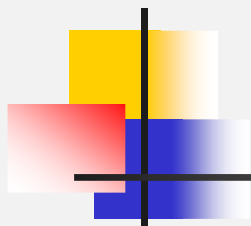
Diversità di scala



-  Scala subcomunale
-  Scala comunale
-  Scala sovracomunale
-  Scala regionale



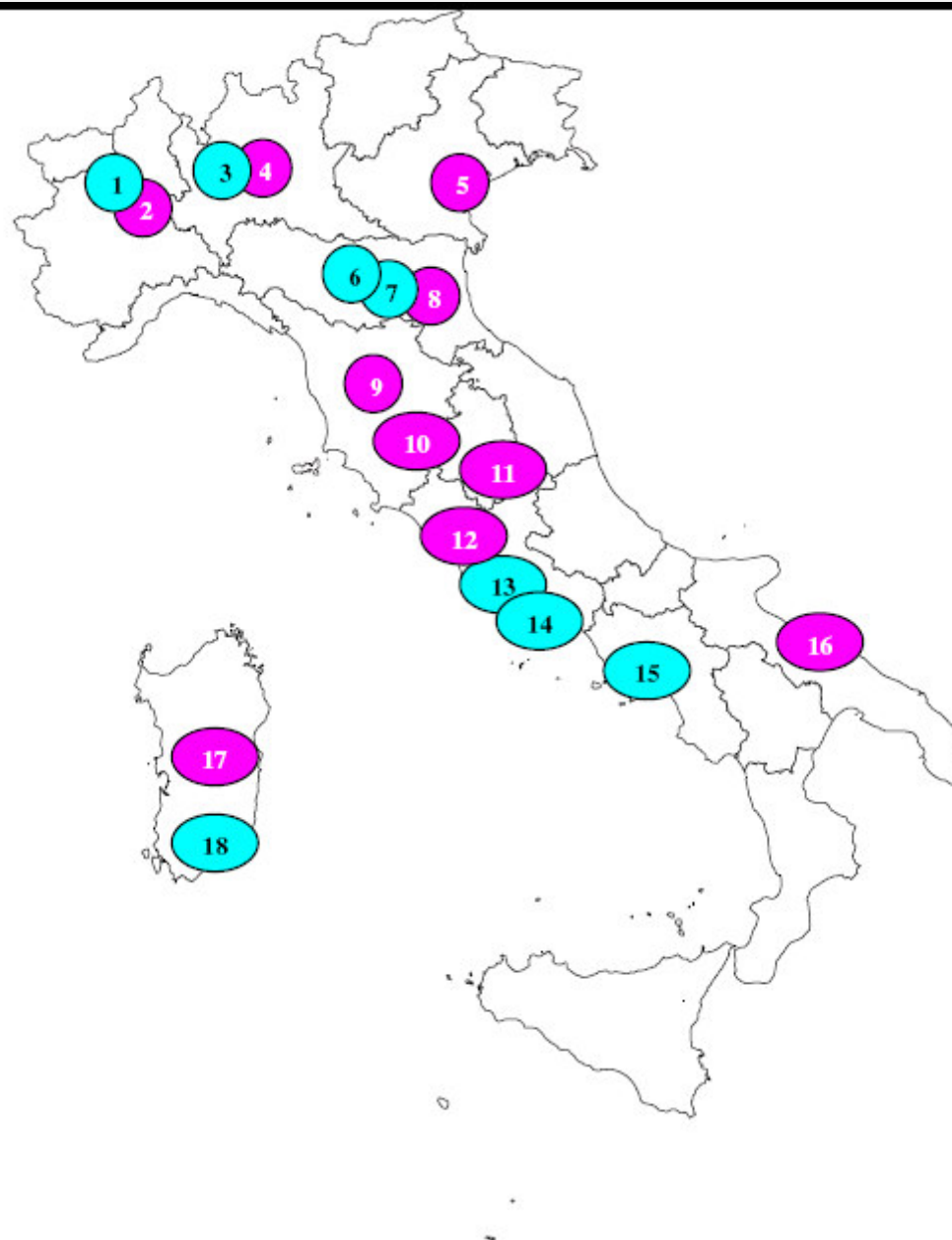
Diversità tematica



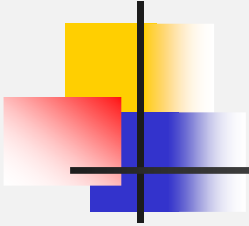
Riqualficazione
urbana



Altro



Tre ordini di interrogativi



■ **Avvio:**

- Chi lo promuove? Quale ruolo per l'amministrazione? Quale capacitazione? Quali strumenti di comunicazione?...

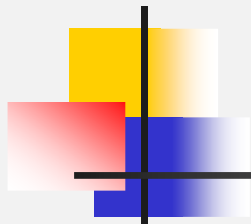
■ **Svolgimento:**

- Chi lo gestisce? Quale facilitazione e metodologie? Quali gruppi e interessi coinvolti? Qual è la qualità della deliberazione?...

■ **Esito:**

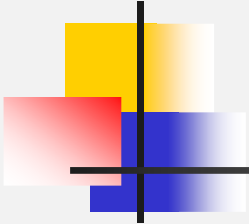
- Quali risultati? Sorprese? Quali punti di forza e di debolezza?...

Chi promuove i processi partecipativi?



- **In 17 casi su 18 è un'amministrazione pubblica; in un caso, una Università (giuria cittadini Vercelli); in alcuni casi anche pressioni dalla società civile**
- **Nella maggior parte dei casi: iniziativa di una singola personalità politica**
 - **Importanza leadership forte nei casi molto innovativi non sorretti da atti normativi**
- **Alcuni casi: iniziativa di funzionari**
 - **Iniziative di portata limitata (Terni) o specialistica (Imola)**

Quali impegni?

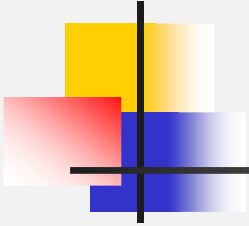


- **In 3 casi c'è un impegno esplicito e stringente**
 - 100.000 Euro per 2 quartieri a Ivrea
 - Manutenzione straordinaria a Pieve Emanuele
 - Criteri per l'appalto delle mense scolastiche a Terni

- **In alcuni casi l'impegno c'è ma è meno stringente**
 - Criteri per l'appalto delle mense scolastiche a Terni
 - Legge sulla partecipazione Regione Toscana
 - Piano per la salute Imola

- **Nella maggior parte dei casi l'impegno è più indeterminato**

Empowerment dei cittadini – influenza sul sistema politico



Due aspetti da considerare:

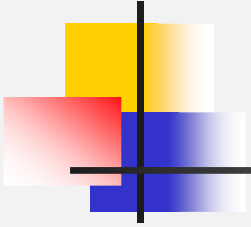
- **Capacità del processo di esprimere una
preferenza esplicita su specifiche soluzioni**
(Ivrea, Pieve, Regione Toscana, Regione Lazio,...)
- **Forza dello strumento amministrativo su cui si
applica il processo partecipativo**
(delibera di spesa, progetto, piano, carta di intenti/valori,...)



Empowerment dei cittadini – influenza su sé stessi

- **Empowerment cresce con l'acquisizione di autonomia e competenze**
- **Progetto *Cambieresti* del Comune di Venezia:
Obiettivo era avviare cambiamento negli stili di vita dei partecipanti**

La comunicazione

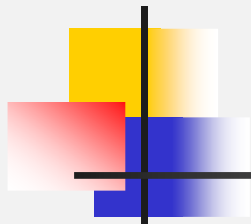


- **Target: tutti i cittadini/solo i partecipanti**

- **Canali:**
 - **Indiretti: opuscoli, Newsletter, cartelloni,...**
 - **Animazione territoriale**

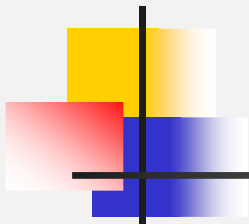
- **I casi più consolidati (es. Cdq) associano animazione territoriale e canali indiretti e garantiscono un flusso continuo lungo tutto il processo**

Modalità di selezione dei partecipanti



- **La “porta aperta”** (13 casi su 18)
 - Sovrarappresentazione di “militanti” e reti amicali a scapito di chi ha maggiori impegni familiari e lavorativi (donne, lav. autonomi) e i giovani
- **La selezione mirata** (3 casi: Imola, Terni, Latina)
 - Cruciale è la qualità e la correttezza dell’outreach
- **La selezione casuale** (2 casi: Giuria di Vercelli, Del. Poll Regione Lazio)
 - Ha il grado minore di autoselezione

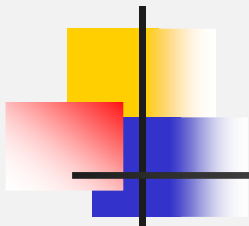
Chi sono i partecipanti (1)



In gran parte sono composti da “cittadinanza attiva”. Tuttavia la partecipazione si estende quando:

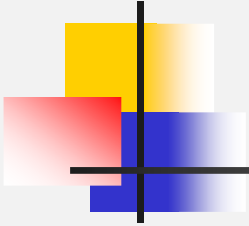
- **la partecipazione consiste in operazioni semplici, richiede poco tempo e impegno** (referendum Ivrea, Punti proponi a Pieve Emanuele)
- **il processo è a scala microlocale con intenso outreach** (Cdq e urbanistica partecipata)
- **la selezione è casuale** (rappresentatività sociologica)

Chi sono i partecipanti (2)



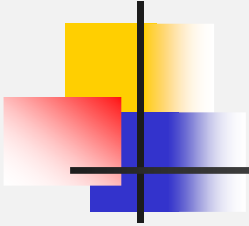
Casi	Metodo di selezione dei partecipanti	Laureati (%)	Diplomati e laureati (%)	V. A.
Regione Toscana <i>Town Meeting</i>	Autoselezione	52	88	408
Venezia <i>Adesioni al Progetto "Cambieresti"</i>	Autoselezione	37	76	2980
Regione Lazio <i>Sondaggio deliberativo</i>	Selezione casuale	22	67	119
Vercelli <i>Giuria di cittadini</i>	Selezione casuale	11	50	18

Il rapporto tra profani e specialisti



- **Netta divisione di compiti: gli specialisti esprimono giudizio tecnico di ammissibilità** (Pieve Emanuele)
- **Circuito tecnici-cittadini-tecnici: agli specialisti la prima e l'ultima parola** (riqualificazione urbana)
- **Cittadini-tecnici-cittadini: gli specialisti rispondono alle domande** (Giuria dei cittadini e *Deliberative polling*)
- **Forum ibrido: superamento della distinzione di ruoli** (alcuni Cdq)

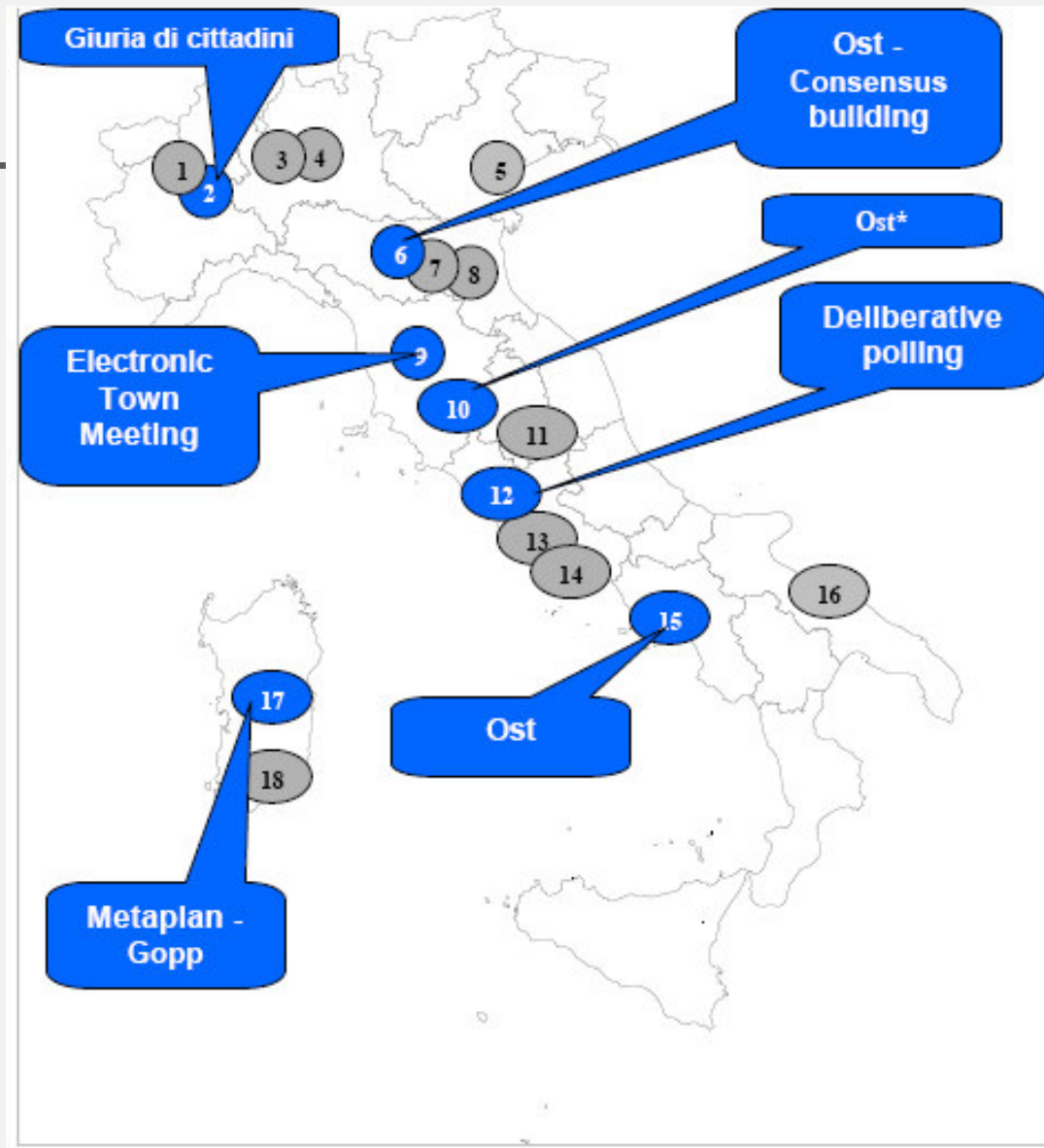
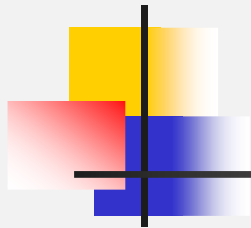
I metodi



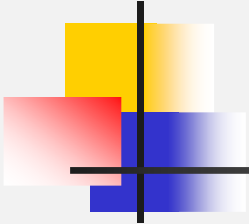
Tre classi di metodi:

- **Strumenti per l'indagine e consultazione**
(punti ascolto, interviste, focus group, metaplan, camminate di quartiere, forum on-line, Open space technology,...)
- **Strumenti di progettazione**
(gruppi di lavoro, tavoli tecnici, laboratori progettuali, Action planning, Consensus building, Goal Oriented Project Planning ,...)
- **Strumenti deliberativi**
(giurie, town meeting, deliberative polling)

Utilizzo di tecniche formalizzate



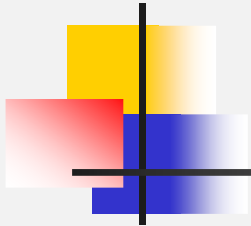
Qualità della deliberazione



Deliberazione: discussione pubblica fra cittadini in un contesto informato e regolato

- **Nella maggior parte dei casi la fase deliberativa serve ad elaborare progetti o formulare vere e proprie politiche**
- **Negli altri casi, serve a far emergere problemi, a delinearne meglio i confini:** impatto sulle decisioni pubbliche più ambiguo e sfumato
- **In tre casi (Ivrea, Regione Lazio, Regione Toscana) la fase deliberativa si conclude con un metodo di aggregazione delle preferenze**

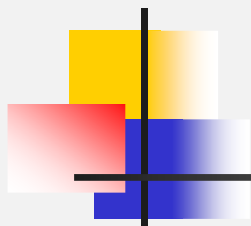
La Gestione del processo



- **Registi: danno continuità all'organizzazione del processo**
 - nel 50% dei casi sono presenti comitati organizzativi stabili e misti (politici, funzionari, consulenti)

- **Facilitatori: stimolano i partecipanti e promuovono il confronto**
 - 14 casi su 18 hanno fatto ricorso a facilitatori professionali

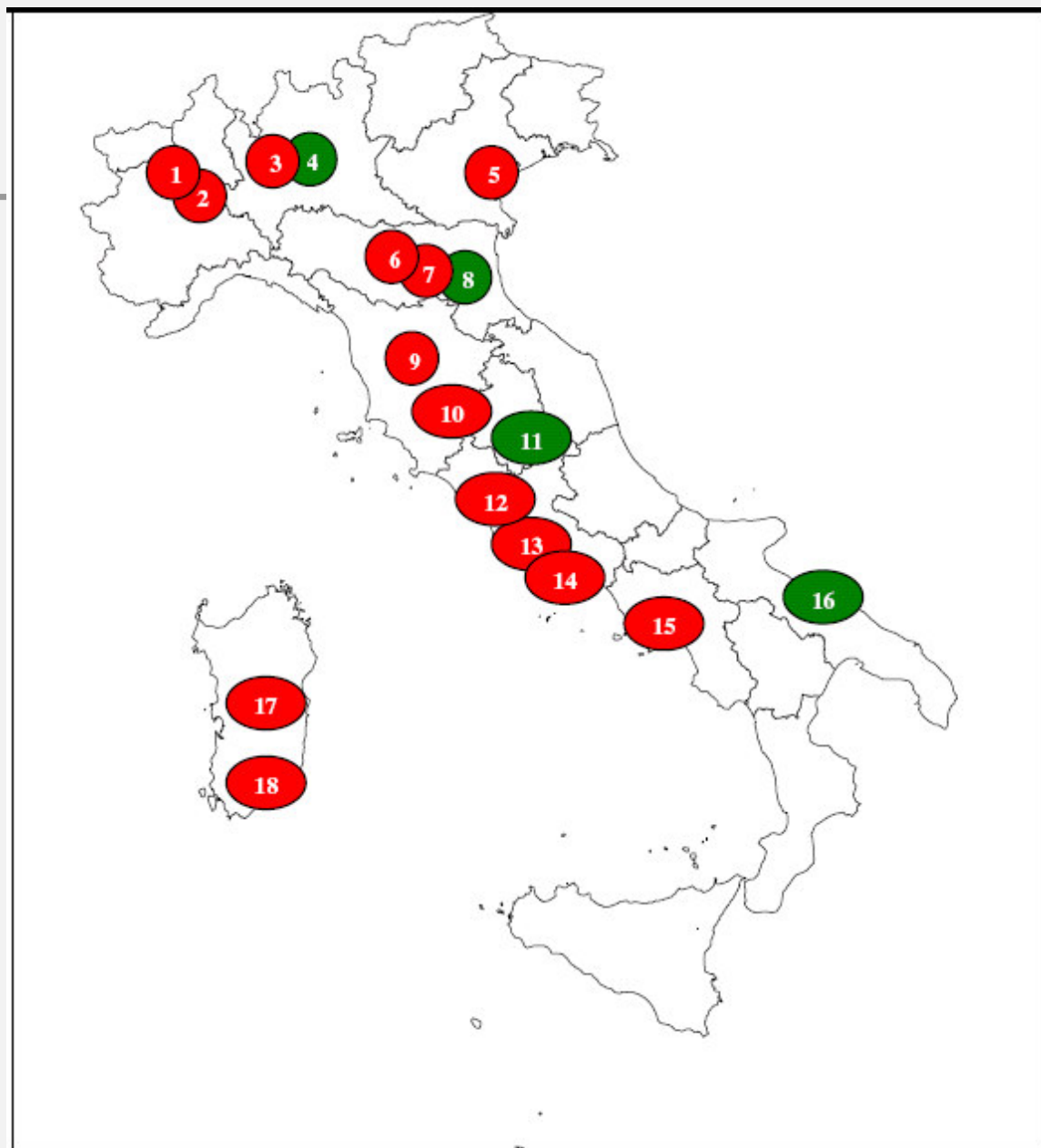
Facilitatori



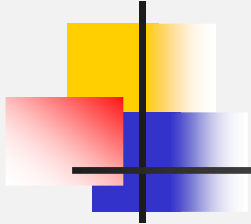
Presenza di facilitatori
esterni



Assenza di facilitatori
esterni

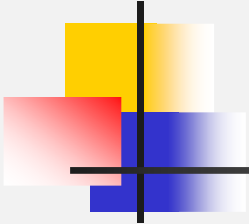


Risultati



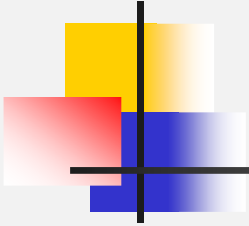
- **1 caso** (Giuria dei cittadini di Vercelli): **nessun seguito**
- **2 casi: non ancora conclusi**
- **15 casi: l'amministrazione ha recepito le conclusioni del processo partecipato con strumenti amministrativi di forza variabile**
 - Ivrea: riqualificazione piazza
 - Bologna: impegno a recepire quanto deciso dal laboratorio
 - Venezia: finanziamento di altri progetti analoghi
 - Latina: alcune varianti al Prg
 - Terni: nuovo appalto mense scolastiche e Carta servizi
 - Roma: Casale con ufficio comunale e sportelli informativi
 - ...

Capitale sociale



- **Il capitale sociale cresce quando si moltiplicano le occasioni e i luoghi di interazione faccia a faccia**
 - Politiche di riqualificazione urbana terreno privilegiato (Quartiere Quartaccio, Pieve Emanuele,...)
- **Vi è un processo di apprendimento che riguarda anche le amministrazioni**
- **Tuttavia i processi fallimentari possono intaccare il capitale sociale esistente**

In conclusione

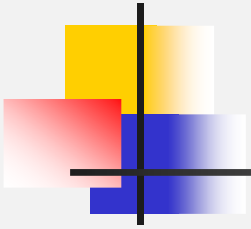


■ Le ombre

- Difficoltà a superare la diffidenza (cittadini/tecnici/politici)
- Autoselezione e numero limitato di partecipanti
- Impegno di risorse economiche, logistiche, informative, temporali,...
- Esiti non scontati

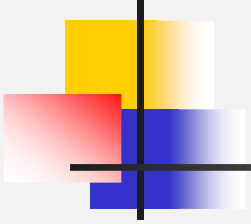
■ Le luci

- I processi di apprendimento sono in atto
- Notevoli capacità di innovazione, sperimentazione, miglioramento da parte delle amministrazioni
- Valore aggiunto spesso significativo e variegato: si prendono decisioni, si risolvono e si prevengono conflitti, si crea capitale sociale, si genera fiducia



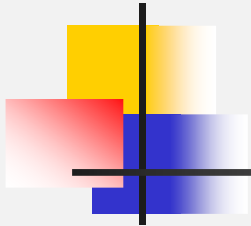
Un approfondimento sulla progettazione partecipata

- **Gli attori non hanno solo preferenze diverse o conflittuali ma sono guidati da differenti logiche di azione o razionalità**
- **L'apertura di un processo dialogico e di momenti negoziali parte dalla comprensione e dal riconoscimento delle diverse razionalità in gioco**
- **E' tuttavia necessario l'intervento di un soggetto neutrale in grado di promuovere, strutturare e assistere il processo dialogico**



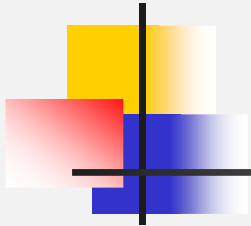
Per una analisi preliminare

- Quali sono le risorse necessarie?**
- Quali sono gli attori che le detengono?**
- Quali sono i (possibili) frame e i (prevedibili) giochi degli attori?**



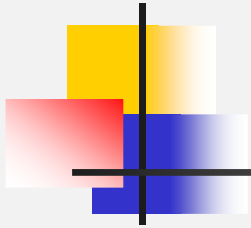
Le risorse

- **Risorse finanziarie e strumentali**
- **Risorse conoscitive**
- **Risorse normative**
- **Risorse relazionali**
- **Risorse di consenso**



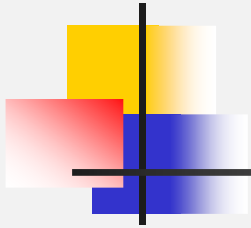
I giochi

- **Possono essere considerate le strategie messe in campo esplicitamente o implicitamente dagli attori**
- **Ha spesso al centro l'acquisizione e lo scambio di risorse che interessano reciprocamente e ciò che si può definire il gioco del "monopolio"**
- **L'individuazione dei giochi conduce a individuare la potenziale area del consenso e del dissenso**



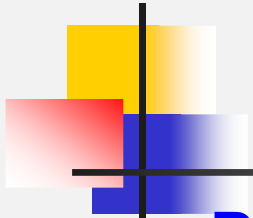
I frame e la definizione dell'intervento

- **Sono le premesse cognitive, strutture di valori interessi e convinzioni, che orientano la percezione degli attori e nella attribuzioni di significati**
- **Frame diversi possono condurre a definizioni anche molto diverse sui beneficiari del programma, le caratteristiche che devono avere, la natura stessa del problema e le modalità per risolverlo**



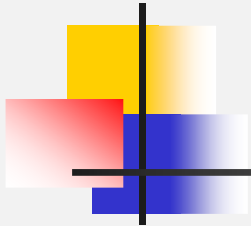
Progetto “Rete sentieristica provinciale”: gli attori

- **Associazioni agricoltori**
- **Associazioni cacciatori e pescatori**
- **Agenzia accoglienza promozione turistica**
- **Associazioni ambientaliste**
- **Istituti scolastici**
- **Comuni**
- **Camera di Commercio**
- **Settori Programmazione e Pianificazione territoriale, Turismo, Istruzione ed agricoltura della Provincia**
- **Consulta provinciale per la sentieristica**



Le risorse

- **Risorse finanziarie e strumentali: Provincia, Comuni, Camera Commercio**
- **Risorse conoscitive: ass. ambientaliste, cacciatori e pescatori, agricoltori**
- **Risorse normative: Provincia, Comuni**
- **Risorse relazionali: ass. ambientaliste, cacciatori e pescatori, agricoltori, Consulta provinciale**
- **Risorse di consenso: Ag. promozione turistica, Comuni, ass. ambientaliste, cacciatori e pescatori, agricoltori**



Le diverse definizioni dell'intervento

- **Ottimizzazione della viabilità agraria (Ass. agricoltori, Sett. Agricoltura)**
- **Opportunità didattico formativa (istituti scolastici, Sett. istruzione)**
- **Opportunità tempo libero e sviluppo locale (Ag. promozione turistica, Comuni, Sett. Turismo, Camera Commercio)**
- **Promozione tutela ambiente e territorio (Ass. ambientaliste, Sett. Progr. e Pianif. Territoriale)**

**DIVERSE DEFINIZIONI DELL'INTERVENTO
CONDUCONO A DIVERSE AREE DEL CONSENSO E
DEL DISSENSO**