



FOCUS SUI CITTADINI: UNA PARTECIPAZIONE AMPIA PER POLITICHE E SERVIZI MIGLIORI

Abstract

L'importanza di un processo di policy making trasparente e inclusivo è largamente condivisa tra i paesi OCSE. Tradurre questo impegno in pratica rimane una sfida. I governi ora devono:

- rendere la partecipazione dei cittadini un elemento abituale per migliorare la performance delle politiche,
- sviluppare strumenti di valutazione efficaci,
- fare leva sulla tecnologia e sull'utilizzo della rete per la partecipazione,
- adottare solidi principi per supportare la pratica.

L'esperienza ha mostrato che per essere efficace, trasparente ed inclusivo il processo di policy making deve essere disegnato in maniera adeguata e contestualizzato per ciascun paese, livello di governo e ambito di politica pubblica. Questo rapporto presenta un set di 10 principi, come base comune, su cui strutturare il proprio lavoro quando si disegnano, implementano e valutano iniziative di policy making trasparenti, e inclusive.

Sintesi del Rapporto

LA PARTECIPAZIONE È UNA CONDIZIONE PER UNA GOVERNANCE EFFICACE

I governi, da soli, non possono affrontare sfide complesse a livello globale e locale, legate ad esempio al cambiamento climatico o ai livelli crescenti di obesità. Essi si confrontano con forti trade-off, quali il rispondere a domande in aumento per una migliore qualità dei servizi pubblici, nonostante budget ristretti. Anche per questo è necessario che le istituzioni lavorino con i propri cittadini e stakeholder per trovare soluzioni.

Allo stesso tempo, cittadini con un livello di istruzione più alto, più informati e meno deferenti giudicheranno i propri governi rispetto alla "performance democratica" (il grado con cui i processi decisionali mettono in pratica i principi democratici) e alle performance delle loro politiche (la capacità di produrre risultati positivi e tangibili per la società).

Processi di policy making, trasparenti e inclusivi sono sempre più spesso promossi come strumenti per migliorare la performance democratica. Ciò avviene a ragione, in quanto tali processi favoriscono la trasparenza, l'accountability, la partecipazione pubblica e costruiscono "capacità civica".

Tuttavia i processi di policy making trasparenti e inclusivi possono fare molto di più. Essi offrono ai governi una modalità con cui migliorare le performance delle proprie politiche, lavorando con i cittadini, con le organizzazioni della società civile (CSOs), con il mondo delle imprese e con altri stakeholder per ottenere miglioramenti concreti negli effetti delle politiche e nella qualità dei servizi pubblici.

Questo rapporto esamina i processi di policy making trasparenti e inclusivi nei paesi OCSE basandosi sull'analisi delle risposte fornite dai referenti istituzionali di 25 Paesi OCSE e 54

organizzazioni della società civile di 14 stati diversi. Quattordici approfonditi casi studio illustrano alcune esperienze in corso mentre diciotto brevi testimonianze di rappresentanti dei governi e professionisti della società civile forniscono preziosi approfondimenti sulle sfide attuali. Infine, il rapporto propone un set di 10 "Principi guida per processi di policy making trasparenti e inclusivi" per migliorare le pratiche future.

I PROCESSI DI POLICY MAKING TRASPARENTI E INCLUSIVI AIUTANO A MIGLIORARE LE POLITICHE PUBBLICHE E I SERVIZI

Utilizzare un policy making trasparente e inclusivo, vuol dire rendere, accessibile e cooperativo il processo decisionale per il maggior numero possibile di cittadini.

Trasparenza significa fornire informazioni ai cittadini e rendere il processo di policy making accessibile e cooperativo. **Inclusione** vuol dire coinvolgere quante più voci possibili di cittadini all'interno dei processi di policy making. Per essere risolutivi, questi elementi devono essere applicati a tutte le fasi della formulazione delle politiche pubbliche e dell'erogazione di servizi.

L'esperienza dei paesi OCSE indica che processi di policy making trasparenti e inclusivi possono migliorare le performance delle politiche pubbliche aiutando i governi a:

- comprendere meglio i bisogni in evoluzione, rispondere alle diverse esigenze della collettività e considerare le disparità di "voce" e di accesso, sia ai processi di policy making che ai servizi pubblici,
- beneficiare delle informazioni, idee e risorse provenienti dal mondo delle imprese, dalla società civile e dai cittadini, come elementi chiave dell'innovazione, per affrontare sfide complesse di policy e per migliorare la qualità dei servizi pubblici,
- abbassare i costi e migliorare gli effetti delle policy, spronando le persone a prendere l'iniziativa in ambiti dove il successo dipende in maniera cruciale dai cambiamenti nei comportamenti individuali (ad esempio in materia di salute, mutamenti climatici...),
- ridurre gli oneri amministrativi, minimizzare i costi legati alla conformità delle disposizioni normative e il rischio di conflitto o di ritardi durante l'implementazione delle politiche e l'erogazione dei servizi.

OLTRE LA TRASPARENZA, VERSO UN PROCESSO DI POLICY MAKING INCLUSIVO

La trasparenza, sebbene necessaria, non è sufficiente ad assicurare una partecipazione pubblica inclusiva. L'inclusione è importante per ragioni di efficacia ed equità. Di efficacia, perché il reale valore di un processo di policy making aperto sta nell'ottenere un più ampio numero di punti di vista (oltre i "soliti noti") come input per un processo di decision making rigoroso. Di equità, perché definire l'interesse pubblico, in una democrazia, richiede che i governi facciano sforzi ulteriori per raggiungere i soggetti più deboli e restii alla partecipazione (es. nuovi cittadini, giovani).

Ciò detto, ci sono diverse motivazioni che spingono le persone a non partecipare nei processi di policy making e nell'implementazione/erogazione di servizi pubblici. Si possono identificare due grandi tipologie:

- "persone che vorrebbero partecipare, ma non possono farlo" per una serie di ragioni quali le barriere culturali o di lingua, la distanza geografica, la disabilità o lo status socio-economico e
- "persone in grado di partecipare ma che non vogliono farlo" perché non sono molto interessate alla politica, non hanno tempo, o non si fidano dell'uso che il governo potrebbe fare dei loro input.

Per coinvolgere coloro che vorrebbero partecipare, ma sono impossibilitati a farlo, i governi devono investire maggiormente in azioni volte ad abbassare le barriere esistenti (es. fornendo informazioni in diverse lingue). Per coloro che sono in grado, ma non vogliono partecipare, i

governi devono rendere la partecipazione più "allettante" (ad esempio scegliendo tematiche rilevanti, fornendo diversi canali per la partecipazione, prevedendo modalità face-to-face, on line e mobile). Soprattutto i governi devono decidere di "andare dalle persone" quando cercano di coinvolgerle, piuttosto che aspettarsi che le persone si rivolgano a loro.

ANALISI DEI DATI OCSE: LE DIVERSE INDICAZIONI

Nel 2001, l'OCSE pubblicò un set di dieci principi guida per l'informazione, la consultazione e la partecipazione attiva nei processi di policy making, che da allora sono stati largamente citati ed usati. Essi riguardano: l'impegno, i diritti, la chiarezza, il tempo, l'obiettività, le risorse, il coordinamento, l'accountability, la valutazione e la cittadinanza attiva. Nel 2007, l'OCSE ha chiesto ai governi quali, tra questi principi guida, sono stati i più facili da applicare e quali i maggiormente impegnativi. Un totale di 23 paesi OCSE, più la Commissione europea, il Cile e la Slovenia, ha risposto, con risultati significativi.

DIRITTI, CITTADINANZA ATTIVA E IMPEGNO SONO ORMAI STABILITI...

La maggioranza (58%) dei rispondenti sostiene che, negli ultimi 6 anni, i risultati più significativi si sono riscontrati nell'individuazione dei diritti. A dire il vero, tutti e 30 i paesi OCSE (eccetto il Lussemburgo, dove la stesura è in corso) hanno ora una legislazione che assicura il diritto di accesso all'informazione. La seconda più importante area di avanzamento è quella relativa alla cittadinanza attiva, citata da più di un terzo (38%) dei rispondenti, seguita dall'impegno, citata da un quarto dei paesi (25%).

...MA LE RISORSE, IL TEMPO E LA VALUTAZIONE SONO CARENTI

Alla domanda su quali principi si sono rivelati i più difficili da applicare, quasi la metà dei rispondenti (45%) ha fatto riferimento alla mancanza di risorse, mentre oltre un terzo (36%) considera il fattore "tempo" come il più impegnativo. Quasi un terzo (32%) pensa che la valutazione sia l'aspetto più difficile. In generale, i governi sembrano dire "abbiamo stabilito i diritti, abbiamo una cittadinanza attiva e ci impegnamo a coinvolgerla nei processi di policy making, ma abbiamo difficoltà in termini di risorse, di tempo e di mancanza di valutazione".

MASSIMIZZARE I BENEFICI E LIMITARE I COSTI...

Le misure necessarie ad assicurare la trasparenza e l'inclusione nei processi di policy making necessitano di tempo, di sforzi e di risorse pubbliche. La maggior parte dei rispondenti sostengono di investire maggiormente in comunicazione (es. iniziative pubblicitarie e di promozione). Seguono i materiali informativi (linee guida, handbook). Distanziati, di molto e allo stesso livello, troviamo gli investimenti in risorse più tangibili: persone (es. formatori) e denaro (es. finanziamenti). C'è inoltre un ampio scarto tra i modesti investimenti attuali, destinati ad accrescere la consapevolezza e ciò che sarebbe necessario per alzare gli standards professionali e per assicurare la messa a regime del sistema.

...MITIGANDO I RISCHI PER IL GOVERNO

I governi considerano anche i rischi derivanti dai processi trasparenti ed inclusivi di policy making. Per esempio, quasi la metà dei rispondenti (48%) li vede come causa di probabili ritardi nell'assunzione della decisione. Altri rischi includono la possibilità che gruppi di interesse "dirottino" il processo (39%); che le persone si confondano sul ruolo dei politici nei processi (35%); che ci siano maggiori oneri amministrativi (30%), conflitti tra i partecipanti (22%), uno sforzo eccessivo derivante dalla consultazione (17%). Pochi, tra coloro che hanno risposto, (4%) ritengono che la diminuzione della fiducia dei cittadini nel governo possa essere un rischio.

Tuttavia, performance scarse generano rischi. Questo vuol dire che sebbene spesso di successo, i processi di policy making trasparenti e inclusivi possono implicare anche costosi fallimenti: spreco di fondi pubblici e buona volontà. Concentrare le risorse limitate sulla

strutturazione di significativi processi di coinvolgimento pubblico, in grado di fare realmente la differenza, è il migliore punto di partenza.

I GOVERNI ORA DEVONO INVESTIRE NEL MIGLIORAMENTO DELLE PERFORMANCE

Il valore di un processo di policy making trasparente e inclusivo è largamente accettato tra i paesi OCSE. Tradurre questo impegno in pratica rimane una sfida. I governi ora devono:

- rendere la partecipazione dei cittadini un elemento abituale per migliorare la performance delle politiche. Sono ora necessari investimenti effettivi per integrare i processi di policy making trasparenti e inclusivi nel core business delle istituzioni, costruire competenze adeguate tra i funzionari pubblici e creare il supporto politico e la cultura amministrativa,
- sviluppare strumenti di valutazione efficaci. Valutare la qualità di processi di policy making trasparenti e inclusivi e dei relativi impatti rappresenta una nuova frontiera per la maggior parte dei governi. I paesi devono unire i loro sforzi al fine di sviluppare appropriati strumenti di valutazione e modelli di formazione,
- fare leva sulla tecnologia e l'utilizzo della rete per la partecipazione. Blog, wiki e social media (anche conosciuti come Web 2.0) non implicano automaticamente partecipazione. I modelli concettuali alla base del web partecipativo (orizzontale vs. verticale; iterativo vs. sequenziale; open vs. proprietario; multiplo vs. binario) possono essere molto più potenti e di maggiore applicazione, che gli strumenti stessi,
- adottare solidi principi per supportare la pratica. "Il modello taglia unica" non è una opzione. Per essere efficaci, i processi di policy making trasparenti e inclusivi devono essere appropriatamente strutturati e contestualizzati per ciascun paese, livello di governo e ambito di politica pubblica. Certamente, un robusto set di principi può guidare gli esperti nella definizione, implementazione e valutazione delle iniziative.

L'analisi delle risposte, sia dei governi che delle organizzazioni della società civile, ha confermato la validità dei principi guida del 2001. Questo rapporto, grazie al contributo dei paesi partecipanti, aggiunge un nuovo principio di "inclusione", ridefinisce (sotto altre diciture) il principio di "oggettività" e propone un set aggiornato di 10 "Principi guida per processi di policy making trasparenti e inclusivi" da considerare come base comune da adattare, nella pratica, ai contesti specifici di ogni paese.

Quale che sia il punto di partenza, i governi in tutti paesi sono ad un crocevia. Per risolvere le sfide che si trovano a fronteggiare è necessario un passaggio dal "governo tradizionale" a una più ampia prospettiva di governance, che si basi sulle fondamenta della trasparenza e dell'inclusione per ottenere risultati migliori nelle politiche e servizi pubblici di alta qualità non solo per, ma con, i cittadini.

PRINCIPI GUIDA PER PROCESSI DI POLICY MAKING TRASPARENTI E INCLUSIVI

I paesi OCSE sono consapevoli che un processo di policy making trasparente e inclusivo accresce l'accountability del governo, aumenta l'influenza dei cittadini nelle decisioni e costruisce "capacità civica". Allo stesso tempo, garantisce una base fattuale e rigorosa per il policy making, riduce i costi di implementazione e definisce network più ampi per l'innovazione nei processi di policy making e nell'erogazione dei servizi.

Questi principi guida sono stati definiti per aiutare i governi a rafforzare i processi di policy making aperti e inclusivi quale strumento per migliorare la performance delle politiche pubbliche e l'erogazione dei servizi.

1. **IMPEGNO:** la leadership e un forte impegno per i processi di policy making trasparenti E inclusivi sono necessari a tutti i livelli – politici, dirigenti, funzionari pubblici.

2. **DIRITTI:** i diritti dei cittadini all'informazione, consultazione e pubblica partecipazione nei processi di policy making e di erogazione dei servizi devono essere fortemente garantiti nella legge e nelle politiche. Gli obblighi del governo di rispondere ai cittadini devono essere chiaramente espressi. Disposizioni che assicurino una supervisione indipendente sono essenziali per rinforzare questi diritti.
3. **CHIAREZZA:** obiettivi e limiti chiari per informazione, consultazione e partecipazione pubblica dovrebbero essere ben definiti sin dall'inizio. I ruoli e le responsabilità di tutte le parti devono essere chiari. Le informazioni fornite dal governo dovrebbero essere complete, oggettive, affidabili, significative, facili da reperire e da capire.
4. **TEMPO:** la partecipazione dovrebbe essere avviata il prima possibile nei processi di policy così da raccogliere una ampia varietà di proposte/soluzioni e di aumentare le possibilità di un'implementazione di successo. Affinché risultino efficaci, deve essere garantito un tempo adeguato per la consultazione e la partecipazione.
5. **INCLUSIONE:** tutti i cittadini dovrebbero avere le stesse opportunità e una molteplicità di canali per accedere alle informazione, per essere consultati e per partecipare. Dovrebbe essere fatto ogni ragionevole sforzo per coinvolgere il più ampio numero di persone possibili.
6. **RISORSE:** risorse finanziarie, umane e tecniche adeguate sono necessarie affinché l'informazione pubblica, la consultazione e partecipazione siano efficaci. I funzionari del governo devono poter contare su competenze adeguate e su una cultura organizzativa e che supporti sia gli strumenti tradizionali che quelli online.
7. **COORDINAMENTO:** le iniziative volte a informare, consultare e coinvolgere la società civile dovrebbero essere coordinate a livello intra e intergovernativo, al fine di assicurare la coerenza delle politiche, evitare duplicazioni e ridurre il rischio di "una consultazione troppo onerosa". Gli sforzi di coordinamento non dovrebbero soffocare le iniziative e l'innovazione, ma far leva sul potere dei network di conoscenza e sulle comunità di buone pratiche all'interno del governo e oltre.
8. **ACCOUNTABILITY:** i governi hanno il dovere di informare i partecipanti su come useranno gli input ricevuti attraverso la consultazione e la partecipazione. Misure per assicurare che i processi di policy making siano aperti, trasparenti e disponibili ad un accurato controllo esterno possono aiutare ad accrescere l'accountability e la fiducia nel governo.
9. **VALUTAZIONE:** i governi hanno bisogno di valutare le loro performance. Per fare ciò in maniera efficace saranno necessari sforzi per costruire la domanda, la capacità, la cultura e gli strumenti per valutare la partecipazione pubblica.
10. **CITTADINANZA ATTIVA:** una società civile attiva è un valore aggiunto e i governi possono facilitare l'accesso alle informazioni, incoraggiare la partecipazione, accrescere la consapevolezza, rafforzare l'educazione civica dei cittadini, nonché supportare il rafforzamento delle competenze all'interno delle organizzazioni della società civile. I governi devono esplorare nuovi modelli per supportare efficacemente sistemi autonomi di problem-solving a disposizione dei cittadini, delle organizzazioni della società civile e del mondo delle imprese.

Nota

Questa sintesi del rapporto non è una traduzione ufficiale dell'OCSE, ma è stata curata dalla Redazione del Portale PAQ – da Valentina Cattaneo, Laura Massoli e Paola Pellegrino, Ufficio per il Programma di Modernizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, Dipartimento della Funzione Pubblica.