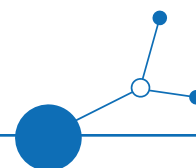


ALLEGATO



ASP
CITTÀ DI BOLOGNA
*Azienda pubblica
di servizi alla persona*

act:onaïd
— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —



Istituzionalizzare e monitorare le pratiche partecipative e deliberative

Istituzionalizzare le pratiche partecipative e deliberative significa **superare una concezione episodica**, sperimentale o marginale di tali processi, per renderli parte integrante di un ordinamento politico e modalità ordinaria di definizione e implementazione delle politiche. Perché ciò avvenga è necessario avere norme che disciplinino le modalità e le forme della partecipazione e sono indispensabili anche *policies* più generali che prevedano una organizzazione adeguata del sistema politico-amministrativo. In questo allegato si danno alcuni suggerimenti per rendere i processi partecipativi e deliberativi strutturali all'interno dei sistemi politici ai diversi livelli amministrativi.

Quadri normativi e ambiti di politiche

Nell'ultimo quindicennio sono stati stipulati numerosi **trattati e accordi internazionali che prevedono l'implementazione di processi partecipativi o deliberativi** per l'elaborazione delle politiche pubbliche. La partecipazione è riconosciuta ad esempio dagli **orientamenti delle Nazioni Unite per gli Stati** sull'effettiva attuazione del diritto di partecipazione agli affari pubblici, dalle **raccomandazioni del Consiglio d'Europa** sullo status giuridico delle organizzazioni non governative e nelle raccomandazioni sulla **partecipazione dei cittadini alla vita pubblica locale** e sulla **democrazia deliberativa**. Indicazioni relative all'attuazione di processi partecipati sono presenti anche nella raccomandazione dell'OCSE sul governo aperto, nel **codice di buone prassi per la partecipazione civile** adottato dalla Conferenza delle organizzazioni internazionali non governative (OING) e dalle **direttive comuni** dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE-ODIHR)¹.

A livello europeo particolare rilievo assume la **Raccomandazione UE 8627 del 2023** che mira a “promuovere la partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni della società civile all'elaborazione delle politiche pubbliche per contribuire a rafforzare la resilienza democratica nell'Unione”. Tale raccomandazione esorta gli Stati membri ad “offrire ai cittadini e alle organizzazioni della società civile maggiori opportunità di partecipazione effettiva ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche condotti dalle autorità pubbliche a livello locale, regionale e nazionale, in linea con le norme e le buone prassi consolidate” (art.1); a tal fine, la raccomandazione esorta gli Stati membri a “promuovere e agevolare un quadro che permetta ai cittadini e alle organizzazioni della società civile di partecipare ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche” in particolare disponendo “un quadro politico o normativo ben definito per la partecipazione dei cittadini

¹ A quelle citate si possono aggiungere anche la Convenzione di Aarhus del 1997 (ratificata con L. 108/2001), il Protocollo addizionale alla Carta Europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa del 2009 (Legge n. 77/2023), la Convenzione Europea del Paesaggio del 2000 (ratificata con L. 14/2006), la convenzione di Faro del 2005 sul valore del patrimonio culturale per la società (ratificata nel 2013). Direttive Europee quali la 2011/92/UE e la 2014/52/UE sulla valutazione d'impatto ambientale o Direttive UE 2018/2001 e 2019/944 sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili e le comunità energetiche e Direttiva 2000/60/CE (Direttiva Quadro Acque), l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile del 2015.



e delle organizzazioni della società civile che specifichi gli obiettivi, le procedure e i soggetti interessati” (art.3 e art 5 comma b). All’articolo 7 della raccomandazione (commi a,b,c), infine, si stabilisce che “il quadro di partecipazione dovrebbe essere inclusivo affinché cittadini e organizzazioni della società civile abbiano pari opportunità di partecipazione e si tenga conto della pluralità delle opinioni, comprese quelle delle persone sottorappresentate, più vulnerabili ed emarginate”, rimuovendo “gli ostacoli alla partecipazione dei gruppi sottorappresentati, tenendo conto delle esigenze specifiche, anche delle persone con disabilità, di giovani, anziani, cittadini provenienti da un contesto migratorio e cittadini mobili dell’Unione”.

Politiche pubbliche abilitanti per la partecipazione:

Per favorire l’attuazione della [Raccomandazione UE 8627del 2023](#) e realizzare processi partecipativi e/o deliberativi efficaci e continuativi sono necessarie politiche pubbliche chiare, stabili e inclusive che possono essere articolate su più livelli amministrativi, come ad esempio:

- **A livello nazionale**, una legge quadro sulla partecipazione che stabilisca diritti, doveri e strumenti minimi garantiti per l’attuazione delle pratiche partecipative e deliberative, assicurando coerenza tra territori e riconoscendo la partecipazione come diritto politico e amministrativo. Tale normativa può avere anche il valore di una *soft law*, non vincolante in senso giuridico, ma capace di orientare e qualificare l’azione pubblica attraverso la diffusione di indicazioni condivise sui modi di attuare processi di coinvolgimento civico. Una normativa nazionale potrebbe essere uno strumento utile sia per le Pubbliche Amministrazioni sia per tutti gli attori impegnati nei processi di *civic engagement*, dando **una visione condivisa** della partecipazione come processo democratico capace di produrre valore pubblico e rafforzare la legittimità delle decisioni collettive.
- **A livello regionale e comunale**, regolamenti specifici per promuovere modalità di partecipazione individuali e collettive con strumenti concreti (es. Bilanci Partecipativi, Laboratori di Quartiere, Consulte tematiche, Assemblee Cittadine, Citizen’s Panel e altri metodi di coinvolgimento partecipativo e deliberativo). I regolamenti potrebbero trarre ispirazione dall’esperienza, dalle competenze e dalle buone prassi indicate nelle [Linee Guida dell’OCSE](#) sulla partecipazione pubblica. I regolamenti dovrebbero inoltre prevedere le condizioni e le modalità di attivazione dei percorsi coinvolgimento civico, gli impegni amministrativi conseguenti, le risorse a disposizione per la loro attuazione e l’attuazione di quanto deciso nei processi stessi. Tali regolamenti dovrebbero inoltre essere accompagnati da policies più generali che prevedano l’organizzazione di una o più strutture amministrative finalizzate a organizzare i processi partecipativi e deliberativi (si veda paragrafo successivo).



Policy generali per l'attivazione di processi partecipativi e deliberativi.

Per promuovere l'istituzionalizzazione delle procedure deliberative e partecipative, le sole normative possono non essere sufficienti se non sono accompagnate da policy più generalizzate relative alla struttura organizzativa delle Pubbliche Amministrazioni e del loro modo di operare. Una policy generale che favorisca l'attuazione di tali pratiche dovrebbe pertanto prevedere:

- **La creazione di strutture organizzative dedicate:** Ogni percorso partecipativo o deliberativo richiede risorse strumentali e di personale adeguati, pertanto, è necessario che le Pubbliche Amministrazioni si dotino di personale con competenze in progettazione, gestione, valutazione e inclusività dei processi. Una policy generale sulla partecipazione deve prevedere la possibilità e le risorse per internalizzare quanto più possibile tali competenze nella Pubblica Amministrazione, articolandole in unità funzionali quali assessorati sulla partecipazione, uffici della partecipazione o altre unità operative che possano garantire continuità e coordinamento dei processi. Tra le unità operative, particolare rilevanza sul tema del coinvolgimento dei gruppi sottorappresentati o “underserved” potrebbe avere la creazione di “**diversity team**” all'interno delle Pubbliche Amministrazioni, cioè team con competenze specifiche per favorire l'inclusione di tutti e tutte nei processi di *civic engagement*. Queste unità devono avere un mandato politico, risorse adeguate e un ruolo trasversale rispetto ai dipartimenti comunali/regionali, in modo da superare la logica “a silos” che spesso caratterizza molte Amministrazioni Pubbliche.
- **La previsione di finanziamenti strutturali:** Immaginare percorsi partecipativi senza alcun investimento non è realistico e quindi necessario che una policy generale sulla partecipazione preveda capitoli di spesa appositi sia per lo svolgimento delle attività partecipative sia per l'implementazione concreta delle proposte emerse. Alcuni di questi fondi possono essere ricavati attingendo a finanziamenti europei o di altra natura ma è consigliabile adottare il principio delle “**risorse minime vincolanti**”, che associa ai fondi messi in bilancio per piani, opere e servizi una percentuale minima predefinita da destinare all'attivazione, conduzione e valutazione dei processi partecipativi.
- **Formazione e creazione di competenze:** Attivare un processo partecipativo richiede competenze trasversali, sensibilità relazionali e strumenti metodologici solidi. Una policy generale sulla partecipazione dovrebbe quindi prevedere momenti di formazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni per questo ambito disciplinare. Le competenze su cui devono essere attivati percorsi formativi sono relative a: la comprensione del contesto, la progettazione e il coordinamento dei processi in tutte le loro fasi con attenzione all'inclusività, le tecniche gestionali e le tecniche comunicative per garantire trasparenza, accessibilità e riconoscibilità al percorso e infine le tecniche per monitorare il processo, raccogliere feedback e migliorarlo nel tempo.
- **Trasparenza:** Una policy generale sulla partecipazione dovrebbe prevedere modalità per l'accesso più ampio possibile, *offline e online*, alle informazioni e ai documenti di base necessari all'attuazione dei percorsi partecipativi e deliberativi in base ai loro contenuti. Tali informazioni dovrebbero essere rese disponibili in maniera gratuita, con un linguaggio accessibile e in modalità “machine readable”



perché sia possibile elaborarle in base alla necessità. Una *policy* completa in questo settore dovrebbe prevedere anche comportamenti “proattivi” delle Pubbliche Amministrazioni per fare in modo che le informazioni siano fornite tempestivamente ai cittadini e alle organizzazioni della società civile interessate e per fare in modo che eventuali informazioni mancanti siano reperite e diffuse in tempo utile per essere utilizzate nei processi deliberativi e partecipativi.

- **Accountability, impatto e tracciabilità dei risultati partecipativi.** Uno dei principali ostacoli alla credibilità dei processi partecipativi/deliberativi è lo scollamento tra le proposte dei cittadini e le decisioni finali. Per ridurre questa distanza servono meccanismi chiari di accountability che prevedano che le amministrazioni diano una risposta argomentata, pubblica ed entro termini stabiliti in merito ai risultati emersi nei processi e alle modalità della loro implementazione, motivando eventuali scelte divergenti. Una policy generale sui processi partecipativi/deliberativi deve prevedere l’attuazione di **meccanismi di follow-up e reporting pubblico** che aggiorni i e le partecipanti sull’adozione o meno delle proposte emerse. Tali meccanismi devono prevedere, dove possibile, che i e le cittadine e le organizzazioni della società civile possano partecipare alle diverse fasi di monitoraggio dell’implementazione delle proposte.
- **Il monitoraggio del processo.** Monitorare e valutare i processi partecipativi è essenziale per verificare l’aderenza agli obiettivi, la partecipazione effettiva, l’evoluzione del coinvolgimento degli attori e gli esiti raggiunti. Una policy generale sulla partecipazione dovrebbe quindi prevedere l’organizzazione di **un sistema di monitoraggio e valutazione (MEL - Monitoring, Evaluation and Learning)** sin dalla fase di definizione del processo in modo da raccogliere dati sin dallo svolgimento del processo, valutarne i risultati e migliorare così i successivi percorsi di coinvolgimento civico (si veda paragrafo successivo).

Il monitoraggio dei processi partecipativi

Istituzionalizzare i processi partecipativi o deliberativi significa anche organizzare un sistema di monitoraggio efficace per verificare l’aderenza agli obiettivi dei processi, la partecipazione effettiva, l’evoluzione del coinvolgimento degli attori e gli esiti raggiunti. Un sistema MEL (MEL - Monitoring, Evaluation and Learning) orientato all’accountability e al miglioramento si presta bene a questo obiettivo in quando si articola in diverse fasi di valutazione: *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*.

Valutazione ex ante: La valutazione *ex ante* ha la funzione di **prevedere, orientare e progettare** consapevolmente il processo. Questa fase serve a costruire una **base conoscitiva iniziale** su cui fondare un percorso partecipativo/deliberativo mirato e sensibile al contesto. Le attività principali di questa fase includono:

- La mappatura degli stakeholder;
- L’identificazione dei bisogni pubblici a cui il processo intende rispondere;
- La definizione degli obiettivi del processo;
- La costruzione di una baseline utile per misurare i cambiamenti futuri.



In questa fase è utile adottare strumenti come questionari ex ante, interviste esplorative, analisi di contesto, e redigere un piano MEL che espliciti obiettivi, destinatari, tecniche partecipative, strumenti, indicatori e risultati attesi.

Valutazione in itinere: La valutazione in itinere serve ad osservare l'andamento effettivo del processo rispetto al disegno iniziale quindi a adattarlo in base alle criticità o alle opportunità emerse. Le attività previste includono:

- La raccolta sistematica di dati tramite osservazione, questionari, focus group e report intermedi;
- Il monitoraggio della trasparenza e dell'accesso alle informazioni;
- La verifica della qualità delle attività partecipative (es. efficacia della facilitazione, qualità del confronto, inclusione reale);
- La misurazione della partecipazione effettiva (numero, diversità, attivazione dei partecipanti);
- L'adattamento delle attività in base ai feedback (es. modifica degli strumenti digitali, gestione dei tempi);
- L'apprendimento dal processo e la correzione degli elementi critici in corso d'opera.

Valutazione ex post: La valutazione ex post, svolta alla conclusione del processo, ha lo scopo di misurare i risultati, comprendere gli effetti generati e produrre apprendimenti per il futuro. Consente di:

- verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi iniziali;
- analizzare gli effetti sui partecipanti (empowerment, fiducia, senso di autoefficacia);
- valutare l'incidenza sulle decisioni pubbliche;
- analizzare l'efficacia e l'efficienza complessiva del processo;
- produrre raccomandazioni utili per processi futuri e capitalizzare l'esperienza.

Disegnare un sistema MEL per processi deliberativi

Il disegno del sistema MEL deve partire dall'identificazione delle dimensioni chiave da valutare. Nei processi di coinvolgimento civico tre dimensioni risultano particolarmente rilevanti:

- **Il processo** (come si è svolto il percorso, accessibilità, inclusione, trasparenza);
- **I metodi** (adeguatezza e qualità delle tecniche e degli strumenti utilizzati);
- **Gli esiti** (risultati prodotti, effetti sui partecipanti e sul contesto decisionale).

Per ciascuna dimensione, si applicano **criteri generali di valutazione**, definiti dal Development Assistance Committee dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD-DAC):

- **Rilevanza** - il rapporto tra i problemi affrontati e gli obiettivi definiti;
- **Coerenza** - l'allineamento tra mezzi impiegati e obiettivi del processo;



- **Efficienza** - il rapporto tra risultati ottenuti e risorse utilizzate;
- **Efficacia** - la capacità del processo di produrre effetti coerenti con gli obiettivi;
- **Impatto** - gli effetti attesi o inattesi, positivi o negativi, generati sul contesto;
- **Sostenibilità** - la durata degli effetti prodotti nel tempo.

Accanto a questi, è di grande importanza nella valutazione dei processi partecipativi informare la valutazione a partire da criteri capaci di catturare le specificità di questi processi:

- **Inclusività** - equità nella composizione dei partecipanti, rappresentatività e accessibilità;
- **Trasparenza** - chiarezza e accessibilità delle informazioni e delle regole del processo;
- **Effetti sui partecipanti** - cambiamenti in termini di consapevolezza, motivazione, fiducia;
- **Qualità della partecipazione** - grado di soddisfazione, equità di parola, percezione di legittimità.

Il disegno del sistema MEL dovrà dunque essere informato da criteri specifici e generali, declinati in funzione delle dimensioni di valutazione più idonee al contesto. Gli indicatori chiave, capaci di catturare la misura dei cambiamenti generati dovranno essere strutturati a partire da domande di valutazione specifiche. Il monitoraggio ex ante, in itinere ed eventualmente ex post del processo dovrà far uso di strumenti strutturati ad hoc per raccogliere dati e informazioni capaci di rispondere alle domande di valutazione.



Interreg
CENTRAL EUROPE



Co-funded by
the European Union

GEtCoheSive

ALLEGATO

Project Manager: Francesca Campomori | Email: francesca.campomori@unive.it