



**REGIONE  
MARCHE**

**Asse 3 – PROGRAMMAZIONE INTEGRATA E PARTECIPATA**  
Laboratorio di programmazione e progettazione partecipata sui  
“Contratti di Fiume - Fiume Esino”



**L.1. Seconda Giornata: Partecipazione Governance**

Ancona 7 febbraio 2019



Via B. Ubaldi, Centro Dir. Prato 39 06024 Gubbio (PG)  
Tel. +39 075 9222693

[ecoazioni@ecoazioni.it](mailto:ecoazioni@ecoazioni.it) [www.ecoazioni.it](http://www.ecoazioni.it)

**Arch. Massimo Bastiani**

**Arch. Virna Venerucci**

Temi di oggi:

- **PARTECIPAZIONE E GOVERNANCE**
- **ANALISI E MAPPATURA DEGLI ATTORI LOCALI**
  
- **TECNICHE E METODOLOGIE DI PARTECIPAZIONE NELLE DIVERSE FASI DI UN CDF**



## La partecipazione del pubblico

I processi di **coinvolgimento dei cittadini nella cosa pubblica** stanno conoscendo una crescente diffusione da diversi decenni, a seguito del fallimento della cosiddetta “**democrazia rappresentativa**” spesso accusata di essere troppo di parte verso i sistemi economici o i gruppi di interesse strutturati, limitando l’uguaglianza dei cittadini.



3

## La partecipazione del pubblico

- La partecipazione del pubblico ai processi decisionali sta diventando **un elemento sempre più cogente** in questi anni dove i nuovi modelli di governance si stanno sostituendo alle scelte apicali degli Amministratori .
- La necessità è di **costruire “accordi” e definire scelte condivise** al fine di garantire sempre più risposte adeguate per le comunità locali, tenendo conto delle diverse esigenze e sensibilità .



4

## Principi fondanti dell'introduzione in Europa della partecipazione del pubblico.

La **Convenzione di Aarhus** (1998) si fonda sui tre pilastri:

1. l'accesso alle informazioni,
2. la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e
3. l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

E' il primo e unico strumento internazionale, legalmente vincolante, che recepisce e pone in pratica tale principio, dando concretezza ed efficacia al concetto di **democrazia ambientale**.



5

## Principi fondanti dell'introduzione in Europa della partecipazione del pubblico.

**Dalla convenzione di Aarhus** A partire dal 2000 il ruolo chiave di una comunicazione trasparente e della attuazione di una partecipazione pubblica diffusa, sono stati più volte richiamati all'interno di direttive e convenzioni internazionali.

**La Convenzione Europea del Paesaggio del 2000;**

La **Direttiva 2001/42/CE** sulla Valutazione Ambientale Strategica (VAS);

La **Direttiva 2003/4/CE** sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale;

La **Direttiva 2003/35/CE** sulla partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia Ambientale.



6

## Principi fondanti dell'introduzione in Europa della partecipazione del pubblico.

**La Convenzione europea del paesaggio** adottata a Firenze il 20 ottobre del 2000, nello stesso anno della direttiva quadro sulle acque, include anch'essa un esplicito richiamo ai contenuti della Convenzione di Aarhus.

Fin dai suoi assunti generali, la convenzione, afferma **che il paesaggio rappresenta un importante interesse pubblico** come anche, **una componente della vita di tutti i giorni di ognuno di noi**, ovunque ci si trovi. Il paesaggio contribuisce all'affermazione delle culture e delle identità locali; nessun'altra cosa è sottoposta alle trasformazioni socio-economiche come il paesaggio.



7

## Principi fondanti dell'introduzione in Europa della partecipazione del pubblico.

*“La Convenzione europea del paesaggio apre la strada allo **sviluppo della coscienza di luogo**: dar voce alla percezione sociale del paesaggio e dei suoi valori da parte delle popolazioni attraverso processi partecipativi è la via maestra per costruire statuti del territorio”*

L'Italia ha ratificato la Convenzione Europea del Paesaggio il 9 gennaio 2006 con la Legge n.14



8

## La Convenzione di Aarhus nella Direttiva Quadro Acque e nella VAS

La partecipazione pubblica è una possibilità offerta alle persone di influenzare gli esiti di piani e procedure [definizione tratta dalla Linea Guida n.8 sulla partecipazione pubblica in relazione alla **Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE**].

La **Valutazione Ambientale Strategica (VAS) Direttiva 2001/42/CE**, Ogni decisione strategica comporta effetti di varia natura, che possono riguardare con maggiore o minore intensità i diversi settori di azione. E' evidente che quando vengono assunte decisioni nell'ambito della pianificazione territoriale devono essere valutati i loro effetti dal punto di vista economico, sociale, ambientale, culturale, ecc... la VAS può essere considerata come un processo che attraverso il coinvolgimento informato del pubblico avvia un processo di partecipazione che coinvolge sia i decisori che la popolazione.



9

## La Convenzione di Aarhus nella Direttiva Quadro Acque e nella VAS

I contenuti della Convenzione vengono trattati dalla :

- **Direttiva 2003/4/CE** sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, recepita in Italia con il Decreto Legislativo 19 agosto 2005, n. 195
- **Direttiva 2003/35/CE** rafforza la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e migliora le indicazioni delle Direttive 85/337/CE e 96/61/CE (VIA e IPCC)



10

## Libro bianco sulla governance – 2008

*“La governance è un processo di governo in cui la funzione pubblica allargata coopera con attori privati nella produzione di beni pubblici. La cooperazione può assumere forma partenariali o restare più informale. ...*

*La governance produce un'amministrazione pubblica **post burocratica e responsabilizza gli attori privati in quanto portatori impliciti di funzioni pubbliche.***

*... **La governance è un processo sociale, politico e istituzionale molto esigente in termini di razionalità e responsabilità.***

*.... **La governance è anche una risposta a diffuse situazioni di ingovernabilità”***



11

## Cinque principi alla base di una buona governance:

**Apertura:** le istituzioni europee devono dare maggiore importanza alla trasparenza e alla comunicazione delle loro decisioni;

**Partecipazione:** è opportuno coinvolgere in maniera più sistematica i cittadini nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche;


**Responsabilità:** è necessario un chiarimento del ruolo di ciascuno nel processo decisionale. Ogni operatore interessato deve successivamente assumere la responsabilità del ruolo assegnatogli;

**Efficacia:** le decisioni devono essere prese al livello e nel momento adeguati e produrre i risultati ricercati;

**Coerenza:** le politiche svolte dall'Unione sono estremamente diverse e rendono necessario un grande sforzo di coerenza.




12

Sistemi gerarchici  Sistemi a rete

Government (command and control)	Governance
Un obiettivo (riduzione della complessità)	Molti obiettivi (esplicitazione della complessità)
Un decisore	Molti attori
Informazione centralizzata	Informazione condivisa
Consultazione	Partecipazione attiva
Metodi di ottimizzazione (algoritmi)	Sistemi di supporto alle decisioni (DSS)

Libro bianco sulla governance europea (COM 2001/428)

13



## Efficientamento delle politiche e dell'integrazione

"I **contratti di fiume** concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a scala di bacino e sotto-bacino idrografico, quali **strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata** che perseguono la **tutela**, la corretta **gestione delle risorse idriche** e la **valorizzazione dei territori fluviali**, unitamente alla **salvaguardia dal rischio idraulico**, contribuendo allo **sviluppo locale** di tali aree".

*Emendamento al Testo Unico Ambientale 152/2006 Art. 68 bis che introduce in Italia i Contratti di Fiume.*

14



## La partecipazione

- Le assemblee pubbliche, sono le modalità storiche di incontro democratico, aperte a tutta la cittadinanza, tra amministratori e cittadini e associazioni, hanno effetti più negativi che positivi.
- Si rilevano varie situazioni ricorrenti: **la partecipazione minima di cittadini partecipanti, e quei pochi, spesso per “abitudine”, oppure; grande partecipazione, intesa come presenza, ma di estrema conflittualità.**



15



## La partecipazione

- Gli esiti sono spesso simili: scarsa interazione, lunghe relazioni di poche persone, ascolto passivo dei partecipanti, poco confronto e dialogo, spesso estremizzazione delle posizioni, interventi molto disparati che spesso esulano dal tema in questione, con frustrazioni sia da parte dei singoli cittadini, che da parte di amministratori e tecnici coinvolti.



16





- Una partecipazione non adeguata favorisce lo sviluppo di fenomeni a volte complessi da controllare nei loro esiti finali:
- **sul fronte istituzionale**, la sindrome cosiddetta DAD (Decido-Annuncio-Difendo), che indica una modalità di consultazione “a valle” del ciclo di vita del processo decisionale;
- **sul fronte della società civile**, la nota sindrome NIMBY (Not in My Back Yard – Non nel mio giardino), che sintetizza un atteggiamento di rifiuto da parte di cittadini e associazioni organizzate o comitati locali auto-organizzati, rispetto a progetti previsti nel territorio in cui vivono o operano;
- **sul fronte tecnico-amministrativo**, è diffusa anche la modalità chiamata NIMO (Not In My Office - Non di pertinenza del mio ufficio-settore), intesa come tendenza alla de-responsabilizzazione delle competenze all'interno delle istituzioni e dei vari uffici.



17

## Fenomeni ed effetti di una partecipazione centralizzata

inefficacia delle politiche pubbliche, per il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti

inefficienza di un progetto, dunque la sua incapacità di raggiungere gli obiettivi definiti al minor costo possibile per le risorse pubbliche

perdita di finanziamenti

allocazione di nuove risorse economiche per riprogettazioni e studi tecnici o nuovi tavoli di confronto

dirottamento di risorse pubbliche preziose per gestire procedure legali di ricorsi e contro-ricorsi tra comitati, privati ed enti pubblici

costi sociali, difficilmente monetizzabili ma tangibili, legati alla frustrazione e allo scoramento degli attori coinvolti, alla sfiducia nei confronti dell'amministrazione, alla perdita di senso di appartenenza come grado di identificazione con il progetto e la realtà locale

iniqua distribuzione dei costi e benefici tra gli attori rispetto ad una decisione ed insostenibilità socio-economica per gli impatti di medio-lungo periodo sul tessuto culturale e socio-economico locale

mancate opportunità di introdurre nuove metodologie di lavoro di gruppo che possono aggiornare e qualificare ulteriormente il personale amministrativo in termini di saperi e competenze (Capacity Building) a vari livelli, stimolando e gratificando professionalmente i dipendenti, sviluppando competenze progettuali e, di conseguenza, prevenendo conflitti costosi



18

## Livelli di partecipazione

Livello di partecipazione	Elementi descrittivi	Quando è opportuno	Quando non è opportuno
<b>Informazione</b>	<p>Le informazioni verranno giudicate non solo in base al contenuto ma anche in virtù dell'opinione che si ha dell'Amministrazione</p> <p>La comunicazione viene giudicata in base alle risposte che l'ascoltatore ottiene</p>	<p>Non ci sono grandi spazi di azione, ad esempio per motivi di conformità alle norme</p> <p>L'azione intrapresa non ha evidenti ricadute sugli altri attori</p> <p>All'inizio del processo come premessa per ulteriori iniziative</p>	<p>Si utilizza come unico mezzo per raggiungere gli obiettivi di un piano o di un progetto</p> <p>Esistono alternative decisionali e attori legittimamente interessati a esplorarle</p>
<b>Consultazione</b>	<p>Si dà alla comunità una ristretta possibilità di scelta e un ruolo marginale nella decisione</p> <p>Si offrono alcune alternative, si raccolgono osservazioni per prenderle realmente in considerazione, si lascia uno spazio alla negoziazione</p> <p>Non c'è coinvolgimento nella fase attuativa</p>	<p>Si desidera migliorare un servizio/progetto/piano</p> <p>Si ha una chiara visione e un quadro preciso per la realizzazione del progetto e appare esservi un limitato numero di alternative</p> <p>Le alternative sono espresse in termini di effetti sulla comunità</p>	<p>Non si ha intenzione di tenere conto delle osservazioni proposte dalla comunità</p> <p>Si utilizza come unico mezzo per realizzare obiettivi di sviluppo locale</p> <p>Non si ha una visione chiara del problema</p>

19



## Livelli di partecipazione

Livello di partecipazione	Elementi descrittivi	Quando è opportuno	Quando non è opportuno
<b>Coinvolgimento attivo. Progettazione partecipata</b>	<p>Significa progettare e agire "insieme", a partire dalla condivisione di una visione e degli obiettivi di un progetto/piano</p> <p>Occorre un rapporto di fiducia tra i vari attori e la sensazione di poter influire</p> <p>L'orizzonte temporale del processo è ampio</p> <p>I processi sono molto strutturati e le tecniche più complesse</p>	<p>L'Amministrazione è in grado di gestire le osservazioni ed è disposta ad usarle per scegliere e modificare le alternative</p> <p>Si ha a disposizione molto tempo</p> <p>Non si ha la possibilità di ottenere risultati senza una forma di coinvolgimento</p> <p>C'è un forte sostegno politico</p> <p>I vari attori beneficiano dell'azione comune (gioco a somma positiva)</p>	<p>Non si hanno le risorse o le competenze per intraprendere il percorso</p> <p>Un attore detiene la maggior parte del potere e delle risorse e intende prevalere</p> <p>L'impegno alla partecipazione è superficiale</p> <p>La comunità manifesta l'intenzione di intervenire nella decisione, ma non un interesse a impegnarsi nell'azione per un lungo periodo</p>

20



## Livelli di partecipazione

Livello di partecipazione	Elementi descrittivi	Quando è opportuno	Quando non è opportuno
<b>Responsabilizzazione e capacità nella gestione del Piano/Progetto (empowerment)</b>	<p>È il livello più alto di partecipazione diretta (da non confondere con potere decisionale amministrativo)</p> <p>Si può prevedere la possibilità della creazione di partnership per gestire risorse e avviare progetti e iniziative</p> <p>Il processo è gestito nei tempi e nelle modalità scelte dai partecipanti; si prevedono azioni di monitoraggio</p>	<p>Esiste un impegno a trasferire potere/ responsabilità (ai singoli o ai gruppi appartenenti alla comunità)</p> <p>Ci sono gruppi interessati ad avviare e gestire iniziative</p>	<p>Le iniziative locali sono considerate positive in astratto e sono calate con un approccio di tipo top down</p> <p>Non c'è disponibilità a intraprendere azioni formative e a fornire sostegno</p> <p>Non ci sono risorse disponibili a lungo termine</p> <p>L'orizzonte temporale è corto</p>



21

## Alcune domande per un processo di partecipazione

Qual è la finalità del processo

In quale fase della politica si inserisce la consultazione

Chi si intende coinvolgere e perchè

Quale valore verrà attribuito ai risultati

Se e come saranno motivati l'accoglimento o il respingimento delle proposte



22

## Chiarezza delle aree decisionali

Di fondamentale importanza è la selezione **dell'area di decisione sulla quale si intende avviare la partecipazione**. L'area di decisione costituisce l'ambito entro cui i decisori possono iniziare a definire azioni alternative da implementare. Le aree di decisione sono la base per intervenire *sul se, sul chi, sul dove, sul quando*.

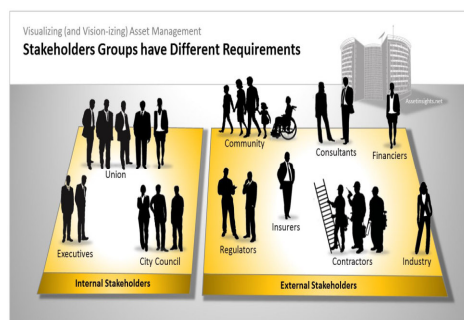


23

## La scelta degli interlocutori

La scelta degli interlocutori è una questione complessa e delicata. Il successo del processo di partecipazione dipenderà in gran parte da questa scelta. Esistono però alcuni accorgimenti che ci consentono di avvicinarci a quella meta. Se l'ipotesi di includere tutti è sicuramente irrealistica.

L'importante è che l'obiettivo di fondo resti ben chiaro.



24



Asse 3 – PROGRAMMAZIONE INTEGRATA E  
PARTECIPATA  
Laboratorio di programmazione e progettazione  
partecipata sui “Contratti di Fiume - Fiume Esino”

L.1. Seconda giornata: la Struttura e l'approccio  
metodologico al Contratto di Fiume.



Via B. Ubaldi, Centro Dir. Prato 39 06024 Gubbio (PG)

Tel. +39 075 9222693

[ecoazioni@ecoazioni.it](mailto:ecoazioni@ecoazioni.it) [www.ecoazioni.it](http://www.ecoazioni.it)



**Arch. Massimo Bastiani**

**Arch. Virna Venerucci**

25