

CONTRIBUTO ALLA STESURA DI UNA LEGGE REGIONALE SULLA PARTECIPAZIONE

a cura del gruppo di lavoro multidisciplinare formatosi in seguito ai workshop sui contenuti e i principi della legge organizzati sul territorio toscano dalla Rete del Nuovo Municipio.

Componenti del gruppo :

Giovanni Allegretti, Umberto Allegretti, Fiorella Bomè, Marco Ciancaglini, Chiara Cudia, Micaela Deriu, Tommaso Fattori, Paul Ginsborg, Alberto Magnaghi, Marco Massa, Sara Nocentini, Giancarlo Paba, Rossano Pazzagli, Anna Lisa Pecoriello, Camilla Perrone, Francesca Rispoli

Novembre 2006

Questo documento, ancora aperto e in fase di rielaborazione, costituisce un primo approfondimento dei risultati dei workshop territoriali di Firenze, Follonica e Arezzo organizzati dalla Rete del Nuovo Municipio (che coopera con la Regione all'attività partecipativa per la formazione della legge) e dal LAPEI dell'Università di Firenze. Dei contenuti espressi in questo documento è stato tenuto conto nell'approntare la guida alla discussione del Town Meeting del 18 novembre prossimo. L'approfondimento è stato condotto da un gruppo di lavoro formatosi dopo il workshop fiorentino e che ha tenuto conto del dibattito promosso sul tema dall'assemblea regionale della Rete del Nuovo Municipio del 27 ottobre. Il documento verrà portato al tavolo tecnico della Regione come contributo specifico all'attività di stesura della legge. A questo fine si è fatto lo sforzo di sintetizzare le proposte emerse e ordinarle in forma successivamente traducibile in articolato di legge.

1. OGGETTO E FINALITÀ DELLA LEGGE

a) La legge definisce la partecipazione come un diritto civile e sociale.

b) La legge, secondo quanto stabilito dal comma 3, art. 4 dello Statuto della Regione Toscana¹, riconosce e promuove la partecipazione come forma ordinaria di governo in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi. A tal fine le politiche regionali e locali devono essere costruite interattivamente tra organi di governo e cittadini/cittadine, allargando il sistema degli attori coinvolti nella costruzione delle scelte. I cittadini e le cittadine, singoli/e o organizzati/e nelle forme da loro individuate, partecipano alla costruzione delle scelte, alla definizione delle decisioni, al controllo sulla realizzazione del progetto in ogni sua fase insieme alle strutture istituzionali.

c) La legge promuove l'allargamento delle rappresentanze d'interessi coinvolte negli istituti della programmazione negoziata e nelle pratiche di concertazione, includendo le rappresentanze dei gruppi sociali deboli e degli interessi diffusi solitamente esclusi dalla negoziazione.

d) Ai fini di cui ai punti precedenti la partecipazione è intesa:

- come strumento per rinnovare la democrazia e le sue istituzioni, integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa;
- come processo decisionale inclusivo e come strumento per migliorare la qualità dei progetti di trasformazione e tutela attiva dei beni storico-culturali e delle risorse territoriali-ambientali e, più in generale, delle relazioni sociali e dell'ambiente di vita delle persone;
- come strumento di riconoscimento ed espansione dei diritti e delle diverse forme di cittadinanza attiva, che rende l'azione di governo più coerente con le differenze e i bisogni di genere, con le diverse identità sessuali, di età e di provenienza culturale delle persone;

¹ La Regione garantisce la partecipazione di tutti i residenti e dei toscani residenti all'estero alle scelte politiche regionali.

- come strumento per valorizzare i saperi, le competenze e l'impegno diffusi nella società civile, per favorirne la visibilità e la condivisione sociale;
- come strumento per rafforzare la coesione sociale e il consenso sulle azioni da intraprendere e per attivare pratiche di trasformazione promosse e gestite dal basso, creando le condizioni per tutti/e di accedere ai processi decisionali, secondo le modalità descritte al successivo punto 3.b;
- come strumento per definire le tappe e i requisiti dei processi partecipativi, i tempi delle analisi dei problemi e dello studio delle soluzioni, dell'impegno chiesto ai cittadini e alle cittadine e degli impegni presi dalle amministrazioni negli istituti della partecipazione (assemblee, gruppi di studio, rappresentanze, facilitazione, monitoraggio e valutazione delle esperienze e dei processi, gestione del ciclo della progettazione e pianificazione partecipata, informazione e comunicazione, documentazione, divulgazione delle buone pratiche, pubblicazione di materiali utili ai processi).

d) Tutti i cittadini e le cittadine di diverse età hanno il diritto di partecipare e di esprimere costruttivamente e democraticamente il loro parere così come di partecipare alle decisioni in merito alle soluzioni da dare a problemi e bisogni collettivi che li riguardano direttamente o indirettamente anche rispetto a scelte e decisioni già prese.

e) Grazie alla legge tutti i cittadini e le cittadine organizzati hanno il diritto di chiedere, attraverso appositi dispositivi che dovranno essere messi a punto in maniera chiara dalle diverse amministrazioni in armonia con la costituzione e le leggi vigenti, nonché con i rispettivi statuti, l'attivazione di processi partecipativi nel loro territorio e nella loro regione, anche per quanto riguarda gli interventi di interesse sovra-locale, regionale o nazionale.

f) La legge definisce come interesse collettivo l'esito dei processi partecipativi. Ciò che legittima le popolazioni locali ad esprimersi come portatrici d'interessi collettivi è l'attivazione di una discussione allargata che implica la ridefinizione dei concetti di sviluppo, crescita e progresso in termini di equità di genere, di equità economica e di sostenibilità territoriale, sociale e ambientale.

2. AMBITI D'APPLICAZIONE DELLA PARTECIPAZIONE

Livello regionale

a) Il corpo di norme sulla partecipazione costituisce una legge quadro di riordino di tutte le leggi regionali di settore che prevedono forme di partecipazione, sia quelle tradizionali della democrazia diretta (diritto di petizione, referendum, ecc.) sia quelle contenute nelle leggi di settore (istruzione, sanità, governo del territorio, servizi pubblici locali, ecc.).

b) Dopo l'entrata in vigore della legge, la Regione Toscana dovrà costruire tutte le altre leggi regionali in maniera partecipata, impegnandosi, a tale scopo, alla revisione dello Statuto Regionale.

c) La Regione s'impegna ad applicare la partecipazione alle politiche e alle materie di propria competenza individuando in una prima fase settori particolari di sperimentazione e ridefinendo gli istituti partecipativi e i regolamenti attuativi di alcune leggi di settore di particolare interesse per i cittadini (legge 1/05 di governo del territorio, legge sui servizi pubblici locali, ecc.) .

Livello locale:

d) La legge riconosce i municipi come luoghi privilegiati della partecipazione. I municipi attuano processi partecipativi e rivedono i propri Statuti, Regolamenti e strutture amministrative per adeguarli alle finalità descritte nel punto 1. La partecipazione, aumentando la capacità d'autodeterminazione delle comunità locali, rafforza il consenso su scelte condivise, l'autonomia e la capacità di autogoverno dei municipi.

e) La Regione promuove, sostiene e incentiva la partecipazione nelle pratiche amministrative, nelle politiche e nei progetti degli Enti Locali, anche in riferimento al sostegno che questi ultimi possono dare alle iniziative nate all'interno della società civile.

f) La Regione attiva strumenti di monitoraggio e valutazione delle attività e dei processi partecipativi promossi dagli Enti Locali e dalla società civile per riconoscerne la qualità e prevedere misure di sostegno, promozione e incentivo, dando visibilità alle varie esperienze in modo da favorire la loro diffusione e moltiplicazione, secondo le modalità descritte al punto 3 e al punto 5.

g) La Regione s'impegna a sostenere le iniziative, i processi, i progetti e le realizzazioni promossi autonomamente dalla società civile, sia sollecitando il sostegno delle amministrazioni locali di riferimento, sia attraverso il sostegno diretto secondo le modalità descritte al punto 5.

3. REQUISITI E STRUMENTI DELLA PARTECIPAZIONE

a) La legge riconosce la qualità dei processi partecipativi e attiva misure di sostegno valutando le politiche, i programmi e i progetti in base ai criteri indicati di seguito.

b) La legge definisce le condizioni d'accessibilità di tutti i cittadini e tutte le cittadine ai processi partecipativi in quanto necessarie per garantire un reale diritto alla partecipazione. A tal fine vincola i vari livelli di governo ed enti territoriali a scala regionale, provinciale e comunale a:

- garantire la trasparenza delle procedure e degli atti amministrativi come strumento per la ricostruzione di un rapporto di fiducia tra cittadini/e e amministrazione e come preconditione per l'attivazione di percorsi di partecipazione;
- garantire l'accesso all'informazione di tutti i cittadini rispetto alle procedure e agli atti amministrativi, investendo nella produzione di materiali informativi chiari e facilmente reperibili e nella formazione di tecnici capaci di adeguare i linguaggi ai diversi contesti comunicativi;
- attuare programmi di formazione negli Enti Locali per una sensibilizzazione degli addetti alla democrazia partecipativa e alla comprensione dei processi partecipativi (tappe, strumenti e metodi, tempi e risultati, monitoraggio, valutazione, informazione e comunicazione) anche al fine della loro applicazione all'interno degli enti stessi;
- garantire il diritto alla conoscenza, all'alfabetizzazione di base e agli strumenti di diffusione delle esperienze di partecipazione già attivate, al fine di stimolare l'elaborazione di nuovi metodi e pratiche sperimentali legate ai contesti locali.

c) La legge definisce i requisiti essenziali per il riconoscimento della qualità dei processi partecipativi, al fine di attuare le misure di sostegno indicate nel punto 5.

Requisiti essenziali:

La partecipazione è concepita come gestione ordinaria e continuativa di politiche integrate, non legata solo a specifici progetti di settore o a finanziamenti speciali a breve-medio termine.

I processi partecipativi sono accessibili a tutti gli abitanti singoli e/o organizzati in gruppi formali e informali ed estesi agli interessi rappresentativi della molteplicità sociale.

Innovazione della struttura amministrativa locale:

- superamento delle frammentazioni territoriali e settoriali della struttura amministrativa, affinché il processo partecipativo possa permeare l'intero sistema decisionale in maniera integrata, evitando la creazione di assessorati o servizi di partecipazione separati, con risorse e poteri limitati e integrando gestione di servizi e territorio.
- sviluppo della capacità di collaborazione e coordinamento tra i vari livelli istituzionali e istituzione di uffici intersettoriali a livello comunale, provinciale e regionale, in grado di garantire il corretto esercizio dei processi partecipativi in tutte le fasi;
- attuazione di nuove politiche di decentramento come strumento di ridefinizione di unità minime territoriali (anche urbano-rurali) che possano essere punto di riferimento per l'espressione dei bisogni dei cittadini e delle cittadine;
- armonizzazione dei tempi dei processi partecipativi con quelli degli atti amministrativi;

- attuazione di strategie formative mirate e di formazione-azione con fini progettuali che abbiano ricadute sul territorio rivolte al complesso della struttura amministrativa e dei cittadini e delle cittadine interessati/e che tengano presente la sperimentality del campo della partecipazione e del rapporto di circolarità tra teoria e pratiche;
- coinvolgimento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni nelle decisioni che riguardano le forme e gli strumenti di innovazione della struttura amministrativa;
- programmazione e scansione trasparente in tappe successive dei percorsi partecipativi promossi dalle pubbliche amministrazioni, comunicazione efficiente e intersettoriale sui problemi e sulla costruzione di opzioni progettuali condivise;
- impegno delle amministrazioni pubbliche ad esprimere un pronunciamento chiaro sugli esiti dei processi partecipativi e sulle diverse proposte progettuali, adducendo motivazioni precise in caso di rifiuto delle proposte avanzate dai cittadini e dalle cittadine.

Partecipazione dei cittadini e delle cittadine alla costruzione interattiva delle politiche fin dall'inizio e durante tutte le fasi del processo decisionale:

- valorizzazione dei diversi "ruoli chiave" dell'abitante (utente di servizi e di politiche, co-decisore, co-realizzatore, controllore/valutatore, lavoratore/attore/produttore) ad ogni livello (informazione, consultazione, co-decisione, co-azione, supporto a iniziative locali) e ad ogni fase temporale (avvio del processo, progettazione, realizzazione, gestione);
- valorizzazione delle competenze dei cittadini e delle cittadine e loro riconoscimento come potenziali agenti di sviluppo locale attraverso opportuni percorsi di formazione/auto formazione;
- riconoscimento e valorizzazione delle capacità progettuali e di autorganizzazione espresse dalla società civile;
- riconoscimento degli attori economici e sociali portatori di valori etici in campo ambientale e socioeconomico come interlocutori privilegiati delle politiche di sviluppo;
- costruzione condivisa con i destinatari delle politiche e dei progetti degli strumenti di monitoraggio e valutazione continua quantitativa e qualitativa dei processi partecipativi e del loro impatto sociale;
- attenzione alle aree in crisi e ai cosiddetti soggetti deboli, nei confronti dei quali si dovranno mettere in atto pratiche inclusive e di discriminazione positiva che consentano un reale accesso ai processi decisionali, come indicato nel punto 3.b.
- attivazione di presidi locali permanenti (es. laboratori territoriali, agenzie di sviluppo locale, osservatori, *urban center*, case della città) come strumento di accesso facilitato alla conoscenza dei progetti di trasformazione, produzione di progettualità sociale e luogo di monitoraggio diretto da parte dei cittadini e delle cittadine degli impegni assunti dai politici eletti;
- innovazione degli strumenti e dei metodi partecipativi, con particolare attenzione all'adozione di tecniche semplici ed economiche; diffusione delle nuove tecnologie informatiche e loro accessibilità attraverso l'adozione di politiche di formazione mirate;
- creazione delle condizioni di accessibilità dei luoghi e dei tempi in cui si sviluppano i percorsi partecipativi e creazione di contesti comunicativi, anche informali, accoglienti per tutti/e (es. feste, momenti conviviali, eventi);
- ricorso, quando necessario, ad un soggetto terzo per facilitare il dialogo e la costruzione di relazioni all'interno dei processi partecipativi, garantire l'inclusività, equilibrare le disparità dei poteri, allargare lo spettro delle possibilità e gli elementi di conoscenza, ferma restando la validità di altre forme d'interazione diretta, spontanea e non mediata;
- coerenza tra gli esiti dei processi partecipativi, l'attuazione delle politiche e le realizzazioni dei progetti condivisi;
- rafforzamento delle relazioni fra le persone coinvolte e aumento della coesione sociale;
- presenza di forme di auto-organizzazione di componenti della comunità locale;
- inclusività, approccio di genere, capacità di mettere in relazione tra loro dimensioni diverse del problema e degli ambiti di intervento (approccio integrato e interscalare), nascita e sviluppo del progetto in un'area in crisi.

d) La Regione s'impegna a raccogliere dati, conoscenze e informazioni di natura quantitativa/qualitativa e disaggregati secondo il genere sui processi partecipativi in atto e a predisporre strumenti utili alla promozione e conduzione dei processi partecipativi: strumenti di formazione e auto-formazione, materiali che diffondono la conoscenza e promuovono le buone pratiche, documentazione audio, video e cartacea dei processi, manuali, guide, ecc.

e) La Regione s'impegna ad istituire un sistema regionale di centri di studio e documentazione diffuso sul territorio che, in compartecipazione con gli enti locali e i soggetti del terzo settore, abbia il ruolo di archiviare, elaborare e diffondere i materiali di cui al punto precedente.

4. GRANDI OPERE E AGENZIA REGIONALE INDIPENDENTE

a) La legge prevede l'istituzione di un'Agenzia Regionale Indipendente per le opere d'interesse sovra-locale. La Regione s'impegna a stilare annualmente un elenco delle opere da sottoporre a dibattito pubblico (sentiti i Comuni e su richiesta dei cittadini e delle cittadine, secondo regole da definire). Ad esempio: autostrade, rigassificatori, termovalorizzatori, alta velocità, ecc. (la lista potrebbe riferirsi all'elenco delle opere soggette a Valutazione d'Impatto Ambientale, debitamente ampliato).

b) La Regione s'impegna ad adottare uno strumento simile al *Débat public* francese (o alla *Public Inquiry* inglese) per il confronto tra progetti alternativi, per garantire la trasparenza dei processi decisionali, per l'esplicitazione dei vantaggi e degli svantaggi delle diverse opzioni progettuali.

5. MISURE DI SOSTEGNO ALLA PARTECIPAZIONE

a) La Regione garantisce forme di sostegno finanziario, tecnico e formativo e comunicativo agli Enti Locali che promuovono processi partecipativi, secondo i requisiti di cui al punto 3.

b) La legge prevede misure di sostegno finanziario per gli Enti Locali che intendono attivare processi partecipativi e realizzare piani, programmi e progetti costruiti in maniera partecipata secondo i principi descritti al punto 1.

c) La legge prevede misure di sostegno tecnico:

- personale amministrativo in grado di costruire gruppi operativi con precise responsabilità personali e competenze multiple intersettoriali;
- esperti realmente indipendenti che aiutino i cittadini e le cittadine ad esprimersi in maniera progettuale, a comprendere le alternative possibili e conoscere meglio i problemi, i vincoli normativi, l'ambito delle possibilità;
- una rete di supporto alle attività di partecipazione diffusa sul territorio: case della città, centri civici, rete dei PAAS (Punti per l' Accesso Assistito ai Servizi), biblioteche, centri di studio, di documentazione, centri di formazione permanente, ecc; la rete potrebbe appoggiarsi su strutture collettive storiche già esistenti e diffuse su tutto il territorio, rivalorizzandole in quanto strutture nate dall'autorganizzazione sociale nel territorio toscano (es. rete circoli lavoratori, case del popolo, società di mutuo soccorso, ecc.)
- luoghi attrezzati dove i cittadini e le cittadine si possano incontrare, avere facile accesso alle informazioni, autogestire attività, ecc.

d) La legge prevede misure di sostegno formativo:

- per la formazione degli eletti, degli amministratori, del personale tecnico e dei funzionari;
- per la formazione dei soggetti che già operano sul territorio;
- per favorire azioni di autopromozione, valorizzazione delle risorse locali e rafforzamento della capacità decisionali dei soggetti. Tale formazione per la partecipazione deve essere di tipo sperimentale, quindi con caratteristiche di flessibilità e propensione al cambiamento, secondo le modalità della ricerca-azione, della formazione-azione con fini progettuali, che abbia ricadute sul territorio e sia legata ad un progetto/prodotto/risultato. Una formazione diffusa e permanente che metta in grado le persone di avere accesso alla cultura di base e all'uso delle nuove tecnologie.

e) La legge prevede misure di sostegno comunicativo:

- per valorizzare le esperienze esistenti, in termini di visibilità e diffusione/moltiplicazione delle pratiche;
- per garantire forme di riconoscimento che rendano più forti gli amministratori che hanno attivato processi partecipativi e valorizzino i funzionari che lavorano in questo senso;
- per garantire un'informazione adeguata in tutte le fasi del processo, per accedere facilmente agli atti pubblici, per avere i verbali delle riunioni e la possibilità di revisionarli e di ottenere risposte argomentate.

f) La legge prevede che una quota del *budget* previsto per i progetti e le opere pubbliche venga destinato alla promozione/conduzione dei processi partecipativi e alla valutazione di progetti alternativi.