

**Comunicazioni dell'assessore Agostino Fragai**

Il documento preliminare che oggi è sottoposto alla valutazione del Consiglio Regionale nasce da un lungo percorso di elaborazione e di confronto iniziato più di anno fa, le cui tappe sono ricordate nel testo. D'altra parte, l'obiettivo di una legge regionale sulla partecipazione era indicato nel Programma di governo della Giunta regionale ed è previsto anche nel PRS 2006-2010.

In questa sede, non intendo soffermarmi sui primi orientamenti per la stesura del testo legislativo, rimandando per questo agli appositi paragrafi del documento preliminare; ma sottolineare in particolare i presupposti e le finalità che questa nostra iniziativa si propone, le ragioni profonde che ne costituiscono la base e l'ispirazione fondamentale.

Il nostro lavoro nasce da una preoccupazione, che credo in molti, anche in questa aula, sentono di condividere: siamo di fronte al rischio di un grave distacco tra le istituzioni democratiche e i cittadini.

Siamo di fronte a fenomeni che sono variamente classificati o etichettati, ma che rimandano tutti ad un dato largamente condiviso: la diffusione crescente di fenomeni di sfiducia, di disincanto, di allontanamento dei cittadini dalle istituzioni e dai partiti. Fenomeni che chiamano in causa la qualità stessa della nostra democrazia, oggi.

La stessa importante esperienza della concertazione con le forze economiche e sociali; inaugurata nel nostro paese ormai da un quindicennio e che trova in toscana un ambito avanzato di sperimentazione ; seppur importante non può dirsi sufficiente a fare fronte a problemi sempre più complessi.

E del resto la concertazione ha per protagonisti i soggetti organizzati mentre la proposta che noi avanziamo è principalmente rivolta ai cittadini.

Credo che si possa e si debba approfondire meglio questo giudizio e questa sensazione, che spesso accompagna da vicino e quotidianamente il nostro lavoro nelle istituzioni e nella politica

Potremmo dire che i vari processi di *costruzione delle politiche*, nei vari campi, appaiono, per così dire, asfittici: le istituzioni fondate sulla democrazia rappresentativa avrebbero e hanno tutti i titoli di legittimità per decidere, ma spesso appaiono come paralizzate da una

difficile comunicazione con i soggetti sociali che di tali politiche sarebbero i naturali destinatari.

Ci si accorge che non basta una periodica verifica elettorale: occorrerebbero momenti e canali permanenti e stabili di mediazione tra politica, istituzioni e società, ma tali canali risultano spesso opachi, come bloccati o interrotti; la società, d'altra parte, non sempre esprime luoghi effettivi di rappresentanza collettiva degli interessi e raramente fa emergere una domanda lineare, chiaramente leggibile, non contraddittoria.

Si tratta chiaramente di temi di grandissima portata e che vanno oltre le nostre stesse possibilità. Con il nuovo titolo quinto;però, le regioni sono chiamate molto più che in passato a svolgere un ruolo centrale nel nostro sistema democratico. Cosa è stata ed è del resto la discussione intorno al federalismo se non un grande problema democratico di rapporto fra i cittadini e le istituzioni repubblicane?

Anche di questo stiamo parlando.

Ebbene, come può un decisore pubblico, in queste condizioni, misurare e calibrare le proprie scelte? Basandosi solo su gli "impegni" programmatici che ne hanno accompagnato l'elezione (spesso, inevitabilmente, piuttosto vaghi)?

E come può adattare le proprie concrete decisioni, in corso d'opera, se mancano strumenti e momenti che possano far sentire il "polso" del corpo sociale, le reazioni che si possono produrre, le aspettative mutevoli che, nel frattempo, tra un'elezione e l'altra, sono maturate?

Per di più, ci si accorge spesso che esistono alcune pre-condizioni per l'efficacia stessa delle decisioni pubbliche: una buona ed efficace politica richiede consenso, partecipazione attiva, coinvolgimento dei soggetti sociali che sono portatori di interessi, valori, punti di vista, che da quella determinata politica sono chiamati in causa.

Insomma, un punto è oramai chiaro: non si decide, e non si decide bene, -- per quanti poteri si possa avere in mano -- , se non si sollecita il contributo di una cittadinanza attiva interessata ad una politica, se non si coinvolge la società, anche in forme nuove ed originali, nelle scelte che ci si propone di compiere. "Aprirsi" al confronto con la società è dunque un'esigenza vitale, se non si vogliono produrre politiche che poi si traducano in una serie di effetti imprevisti o, talora, perversi.

La stessa tempestività delle decisioni, in tal modo, viene chiamata in causa: e, contrariamente a quanto in genere si ritiene, non sono gli "incontri" posti dalla volontà di partecipazione dei cittadini a ritardare, in molti casi, le decisioni, ma proprio l'incertezza, o la scarsa trasparenza, che caratterizza il percorso decisionale.

Insomma, non si decide e non si attua una politica nel “vuoto pneumatico” di istituzioni che non sappiano più cogliere quanto più possibile gli umori, le tensioni, le aspettative e le stesse contraddizioni di una società che di quella politica dovrebbe cogliere i frutti e verificare gli effetti: è solo un’illusione decisionistica pensare che la piena legittimità di un’istituzione della democrazia rappresentativa possa fare a meno del protagonismo dei soggetti sociali.

Dall’altra parte, è vero che vi è una notevole ricchezza e una varietà delle forme di espressione e di movimento della società civile, ma occorre riconoscere anche che le forme tradizionali di partecipazione, in molti casi, stanno vivendo una fase critica e contraddittoria: la partecipazione assume talvolta forme particolaristiche e settoriali; e spesso ci si chiede perché mai un singolo gruppo possa pretendere di bloccare e frenare decisioni di interesse generale. “A che titolo”, ci si chiede, un movimento locale che, ad esempio, si oppone alla realizzazione di un’opera pubblica, può rivendicare un “diritto di veto”, qualora istituzioni di democrazia rappresentativa, legittimamente elette dal voto dei cittadini, “decidano” che è giusto, e che corrisponde ad un interesse più ampio, realizzare quella determinata opera?

“Tener conto del parere dei cittadini”, si sente dire spesso, in questi casi: sì, ma *di quali* cittadini? E *come* si misura il diverso grado di consenso attorno alle diverse alternative? E “a che titolo”, si può rivendicare “una voce in capitolo”, quando le “voci” sono tante, e le più disparate e dissonanti, e alcune anche “silenziose”, e i “capitoli” da scrivere altrettanto variegati? Anche da qui, dunque, la necessità di cercare nuove vie e nuove forme di partecipazione, che superino questi limiti e queste difficoltà.

La ricerca di queste nuove vie, in una regione come la Toscana, può trovare un terreno particolarmente fertile: anche in Toscana sentiamo queste difficoltà della politica e delle istituzioni, ma possiamo contare su un retroterra positivo.

La Toscana non parte da zero, sia per quanto riguarda le istituzioni, sia per quanto riguarda la società.

Da una parte appare oramai consolidata e codificata, in Toscana, un’esperienza di concertazione sociale e istituzionale che vede una pluralità di soggetti, e di rappresentanze collettive degli interessi, intervenire all’interno dei percorsi decisionali.

Dall’altra parte, sappiamo come la Toscana sia una delle regioni italiane in cui si registrano livelli tra i più elevati di partecipazione associativa, sia in ambito politico e sindacale, sia

in ambito sociale (volontariato) e culturale. La nostra è una regione storicamente caratterizzata da un forte e diffuso “spirito civico”; il tessuto civile, politico e culturale della regione è ricco e vario; la sensibilità politica dei cittadini continua ad essere elevata, e il loro interesse per i problemi, piccoli e grandi, delle comunità in cui vivono, continua a contrassegnare la vita quotidiana della società toscana.

Oggi, si tratta dunque di fare un passo avanti: contare e puntare su questo patrimonio di esperienze e di partecipazione democratica per arricchire la qualità della nostra democrazia, ponendo così la nostra regione all'altezza delle esperienze più avanzate che, in campo internazionale, si stanno producendo in questo campo.

Qualche giorno fa, in un inserto speciale de “le Monde”, in cui si affrontava un tema per molti versi simile (ovvero, le difficoltà della democrazia francese alla vigilia delle elezioni presidenziali), si poteva leggere questo titolo, per un articolo che rifletteva appunto sulla nuova frontiera della democrazia partecipativa, “l'emergere di una nuova grammatica dell'azione pubblica e della politica”. Ecco, la nostra ambizione è quella di scrivere un capitolo di questa ricerca e di questa sperimentazione.

Lo spazio e le finalità della nuova legge sono dunque chiaramente definite: *sulla base dei principi definiti dal nostro Statuto (e che sono ampiamente richiamati nel documento sottoposto alla vostra attenzione), occorre ripensare il ruolo e le forme della partecipazione e ricercare un punto di equilibrio nuovo tra democrazia rappresentativa (a cui nessuno può negare la responsabilità ultima delle decisioni) e la democrazia partecipativa, le forme attraverso cui i cittadini possono concorrere al governo della cosa pubblica: non solo essere informati e consultati, ma anche contribuire, con la loro esperienza, ad una migliore qualità delle decisioni collettive.*

Istituzioni e società possono cercare le vie di una partecipazione che rifugga dalle scorciatoie illusorie e populistiche della “democrazia diretta”, o da un confuso assemblearismo, e che punti piuttosto alla costruzione di nuovi *istituti partecipativi*, che cerchino di coniugare la responsabilità delle istituzioni democratiche chiamate a decidere e la disponibilità di cittadini che intendano contribuire al comune governo della cosa pubblica. *Istituti partecipativi*, dunque: questa è l'espressione-chiave, ossia *vincoli comuni e regole condivise* per giungere alla costruzione di processi decisionali ricchi del sapere delle istituzioni ma anche del sapere diffuso nella società.

Cosa intendiamo concretamente richiamando questi principi e questi metodi? Forse un esempio può rendere l'idea dei processi che vorremmo attivare e incentivare con la nostra

legge. Prendiamo un comune, alle prese con una scelta che tocchi la vita della comunità locale e che appare controversa, o che suscita pareri e opinioni contrapposte. Il comune (la giunta ma anche il consiglio comunale) può decidere di sospendere la decisione, aprire un processo partecipativo, stabilire rigorosamente i tempi e le regole condivise (ad esempio: tre mesi di confronto pubblico, di dibattiti con gli esperti, sulla base di un'informazione ampia e di una documentazione precisa sulle tesi in campo e sulle diverse opinioni che si confrontano), attivare metodi di partecipazione innovativa (non solo le tradizionali assemblee di cittadini, ma anche altri strumenti, che oggi l'esperienza internazionale ci mette a disposizione), e giungere infine alla predisposizione di un dossier che permetta una decisione più ricca, più informata, più partecipata, che abbia tenuto conto quanto più possibile dei punti di vista e degli interessi che si esprimono in quella comunità locale. Alla fine, certo, la decisione spetta agli organi legittimi della democrazia rappresentativa, ma tutti comprendono come giungere ad una decisione dopo un percorso di coinvolgimento ampio e critico rende comunque la decisione più matura e consapevole, persino più accettabile anche da parte di coloro che non la condividono. E tutti ci rendiamo conto come sia del tutto illusorio (e gli esempi, anche nella nostra regione non mancano) pensare di fare "meglio e più in fretta" se una decisione viene presa al di fuori di un dibattito pubblico, di un'informazione completa, di una discussione coinvolgente. Si può essere certi che, in questi casi, come sappiamo, le opposizioni e le resistenze saranno ancora più dure e che, alla fin fine, i tempi e i costi di una decisione saranno molto più elevati.

Troviamo qui, dunque, una prima, essenziale motivazione politica alla base di una possibile legge regionale sulla partecipazione: una legge che offra, appunto, le risorse necessarie (organizzative e finanziarie) alla sperimentazione e alla diffusione di queste nuove forme di partecipazione ma che, naturalmente, definisca anche, per così dire, i requisiti necessari a cui attenersi (gli standard di qualità, per così dire: una sorta di "certificazione" della "qualità partecipativa" di una politica).

Una legge regionale sulla partecipazione potrebbe quindi, in primo luogo, definirsi come una *legge di promozione, incentivazione e diffusione di percorsi e metodi partecipativi, rivolta a due distinti livelli istituzionali: quello degli enti locali della regione e quello della Regione stessa*. Una legge, dunque, che da una parte sostenga e solleciti il governo locale e che, dall'altra parte, rafforzi ed estenda i numerosi momenti di "partecipazione" che sono già previsti nelle politiche regionali e nelle stesse procedure della programmazione della Regione Toscana.

L'obiettivo è quello di definire una cornice normativa che, senza "ingabbiare" la necessaria varietà dei contesti e delle situazioni locali, possa definire un quadro di riferimento procedurale, lasciando agli enti e ai soggetti locali un ampio margine di autonomia nella selezione tematica e nell'organizzazione dei processi partecipativi, ma offrendo anche le necessarie risorse umane, organizzative e finanziarie, perché tali processi possano essere adeguatamente sorretti e sviluppati.

In ogni provvedimento in ruolo del consiglio è decisivo. In questo caso credo lo sia ancor di più. Per questo auspico un approfondito confronto fra le diverse forze politiche e un fattivo contributo alla successiva definizione della legge.

Ci muoviamo su un terreno nuovo e difficile. Sappiamo che dobbiamo mettere nel conto l'esigenza di sperimentare e che errori sono sicuramente possibili. Questa nostra regione ha però la cultura, le istituzioni e la passione civile per provarci.