

## **Verbale del secondo incontro del gruppo di lavoro delle Regioni sul tema della partecipazione Firenze, 18 maggio 2006**

### **Agostino Fragai**

*Assessore alle riforme istituzionali, al rapporto con gli enti locali e la partecipazione dei cittadini della Regione Toscana*

L'assessore, ricordando la collaborazione tra Regione Toscana e l'Associazione Rete del Nuovo Municipio, illustra il percorso di costruzione della legge regionale toscana sulla partecipazione, che ha preso avvio il 13 gennaio 2006 con un'assemblea pubblica che ha coinvolto oltre trecento persone, fra rappresentanti istituzionali, realtà dell'associazionismo e singoli cittadini, e continua in questi mesi con incontri e attività di animazione territoriale. Ricorda poi che il carattere innovativo del percorso di costruzione della legge troverà un momento di riflessione sui metodi e le esperienze di partecipazione nel mondo nel convegno internazionale del 19 maggio, organizzato dalla regione in collaborazione con il professor Luigi Bobbio dell'Università di Torino e si concluderà nel novembre 2006 con l'organizzazione di un *Town Meeting* in occasione della nona edizione di "Dire&Fare" (rassegna sull'innovazione nelle pubbliche amministrazioni che quest'anno avrà come tema la partecipazione).

Fragai richiama la prima riunione del gruppo di lavoro delle Regioni (14 febbraio 2006), anch'essa organizzata dalla Regione Toscana e dalla Rete del Nuovo Municipio, con cui ha preso avvio un percorso di riflessione e confronto sul ruolo delle Regioni nel promuovere nuove forme di democrazia e partecipazione dei cittadini alle scelte che riguardano le politiche pubbliche. Questo secondo incontro è il seguito di una riunione precedente più ristretta (al primo incontro fiorentino hanno partecipato i rappresentanti delle Regioni Abruzzo, Lazio, Puglia, Toscana e della Rete del Nuovo Municipio) e ha lo scopo di valutare la possibilità di formare un coordinamento tra le amministrazioni regionali che si occupano di partecipazione, di creare una sinergia più ampia tra istituzioni e di arrivare a costruire orizzonti più complessi sul ruolo delle Regioni anche sul piano nazionale. La nuova stagione politica che si apre con il governo di centrosinistra deve reimpostare il rapporto tra centro e periferia su vari temi e la partecipazione è uno di questi. Si ritiene che le Regioni debbano essere protagoniste nel dibattito politico tra le diverse declinazioni del problema federalista e del nuovo centralismo. Tra i diversi motivi che stanno alla base dell'invito della Toscana a questo incontro si segnalano due ambiti di discussione entro i quali si può articolare il confronto delle esperienze dei singoli governi regionali:

- valutare se nei diversi territori si incontrano problematiche analoghe;
- valutare se è possibile mettere in rete le esperienze e osservare come viene declinata nelle diverse Regioni il tema della partecipazione. Tale confronto non è facile: sarebbe più agevole creare un coordinamento e un piano di confronto tra Comuni. Già dalla precedente riunione è emerso con chiarezza quanto siano diverse le diverse esperienze di partecipazione a scala regionale (es. tra Toscana, Lazio, Puglia);
- verificare se gli obiettivi sono condivisi e se è possibile continuare insieme questo lavoro, anche per via informatica;
- valutare se ci sono, oltre a quelli individuati, livelli diversi su cui lavorare.

### **Alessandro Metz**

*Consigliere regionale del Friuli Venezia Giulia*

Sicuramente è utile incontrarsi e confrontarsi anche se, riprendendo il ragionamento dell'Assessore Fragai, è molto difficile discutere di partecipazione tra Regioni. Nei Comuni è più facile partecipare alla decisione, perché sono l'istituzione più vicina al cittadino.

Uno dei problemi da mettere in evidenza è che spesso in Friuli, ma anche altrove, la partecipazione è vista solo come consultazione e costruzione del consenso su scelte già fatte, mentre i cittadini rivendicano sempre di più di partecipare alla decisione (ad esempio con il Bilancio Partecipativo). È necessario creare i presupposti affinché i meccanismi di partecipazione riguardino i processi decisionali. Una prima contraddizione da mettere in evidenza è che sulle questioni più importanti,

quelle che creano maggiori conflitti, è molto difficile partecipare. Si pensi, ad esempio, alle grandi opere e alla Legge Obiettivo che impedisce la partecipazione delle popolazioni che abitano i territori investiti dai progetti, o al grave problema dei Centri di Permanenza Temporanea. In sostanza, sulle questioni in cui ci sarebbe maggiore necessità di partecipare, non ci sono possibilità reali di farlo. Occorre superare questa contraddizione e iniziare a interrogarsi sulla definizione dello sviluppo a partire dai territori locali, su come dare peso e valore alle comunità, per perseguire uno sviluppo non solo sostenibile ma anche autocentrato. Una volta fatto questo si può risalire a temi di scala più grande.

Si sta valutando con molta attenzione l'ipotesi della legge toscana sulla partecipazione, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti della sua costruzione partecipata. In Friuli è stato fatto un passaggio significativo: a partire da un'assenza di strumenti regionali per la partecipazione, è stato definito nell'ultimo anno il Servizio Regionale Agenda 21, con lo scopo di innescare un meccanismo partecipativo. Naturalmente è necessario dotarsi di ulteriori strumenti di partecipazione e quindi di democrazia, che devono servire a mettere in moto un processo, in cui la componente principale è far funzionare la dinamica partecipativa e non il porsi obiettivi finali da raggiungere

Metz conclude valutando in maniera molto positiva il lavoro di confronto tra Regioni sulle diverse esperienze di partecipazione.

### **Guglielmo Minervini**

*Assessore alla trasparenza e alla cittadinanza attiva della Regione Puglia*

La Puglia ha fatto un investimento forte sul tema della partecipazione, intesa come tema nevralgico, e non accessorio, per innovare in maniera strutturale le modalità di costruzione delle politiche pubbliche. Le pratiche di partecipazione permettono di raggiungere un maggiore livello di conoscenza dei problemi, di costruire legami sociali, di raggiungere obiettivi di maggiore efficacia per l'attuazione di politiche, programmi e progetti. A partire da questo presupposto non si è sentita la necessità di redigere un sistema normativo, ma piuttosto di adottare un approccio empirico che permettesse di imparare dalle esperienze e arrivare ad un patrimonio di conoscenze utili a capire la natura e la specificità dei processi partecipati. In questo senso l'ipotesi di arrivare ad una legge sulla partecipazione è vista come un punto di fuga. Nel primo anno di governo regionale la Puglia ha messo in atto due sperimentazioni molto diverse tra loro, perché rivolte a target diversi. Si sta lavorando a due testi di legge. Il primo riguarda il Demanio Marittimo, costruito attraverso una concertazione molto allargata con vari soggetti (soprattutto ambientalisti e operatori economici), dalla quale è maturato un testo condiviso. Il secondo è nuovo testo quadro sullo sport, dal nome *Uno sport per tutti*, costruito attraverso un percorso più diretto di coinvolgimento delle Province e dei soggetti interessati. Sono stati attivati dei forum provinciali in cui si è discusso l'articolato di legge proposto dalla Giunta Regionale. Queste esperienze hanno permesso di sperimentare un nuovo modo di fare le leggi regionali.

Un altro ambito di lavoro e sperimentazione sono i piani regionali. Si cita, a titolo di esempio, il tema delle politiche giovanili, su cui si è attivata una discussione sociale molto animata sul territorio tra Province, Comuni e associazioni giovanili, anche in riferimento all'uso dei fondi europei della programmazione 2007-2013.

Altro percorso intrapreso è quello del monitoraggio delle politiche sanitarie per la riscrittura del piano di riforma sanitaria regionale, portato avanti insieme alle Asl, con il concorso diretto di assessori regionali e il coinvolgimento della cittadina attiva. Su questo tema ci si trova alla vigilia di una sperimentazione molto complessa, perché l'argomento è di per sé molto complesso.

Ma senza dubbio la sperimentazione più difficile è quella che riguarda l'atto di programmazione principale: la Regione Puglia ha scelto di definire il programma strategico regionale per l'utilizzo dei fondi comunitari 2007-2013 con la partecipazione dei cittadini. Tale percorso sta seguendo il doppio binario della concertazione e partecipazione, coinvolgendo diversi canali della società pugliese. L'attività d'ascolto è molto complessa; è stato attivato un sito su cui sono formulate domande rivolte ai cittadini sui bisogni del territorio secondo una griglia articolata e circostanziata. È in atto una campagna di promozione per informare i cittadini, portata avanti con l'aiuto di enti

locali e delle realtà dell'associazionismo. Il primo bilancio di questa attività è positivo: 47mila visite del sito e 800 contributi di buona qualità. Attraverso tutta una serie di passaggi questa attività entrerà a far parte del programma regionale.

Minervini dichiara il suo interesse verso l'invito dell'assessore Fragai a costruire forme di coordinamento e scambi di esperienze tra Regioni, utili non solo ad affinare le attività partecipative, ma anche a riflettere in maniera più ampia sull'innovazione delle politiche e delle pratiche di governo, perché la partecipazione cresce attraverso sperimentazioni successive che si consolidano progressivamente. Ritiene altrettanto interessante, in questa fase politica, ipotizzare anche qualche sperimentazione sul piano nazionale.

### **Elisabetta Mura**

*Assessore alla partecipazione, cultura, politiche sociali, pace della Regione Abruzzo*

Il percorso di riflessione e confronto tra regioni, iniziato a Bari, ha messo in luce un progressivo aumento dell'interesse sul tema della partecipazione da valutare in modo positivo. Dalla prima riunione dello scorso 14 febbraio è emerso che le diverse pratiche partecipative sono necessariamente peculiari ad ogni contesto regionale. Ma è importante sottolineare che ciò che accomuna le diverse esperienze è la convinzione comune che la democrazia rappresentativa deve essere integrata ed ampliata con forme nuove di democrazia partecipativa. Questo nuovo paradigma sta crescendo e viene declinato in maniera specifica nei diversi territori.

Le esperienze di partecipazione in atto nella Regione Abruzzo sono due:

- la legge sui migranti, elaborata dai migranti stessi, che la Regione dovrà valutare ed emendare;
- la legge quadro sullo spettacolo, per la cui costruzione si è seguito un percorso diverso: è stato attivato un sito internet in cui si può trovare la proposta di legge elaborata dalla Regione e fare emendamenti in rete.

I due percorsi presentano problematicità diverse ed elementi di eccellenza specifici.

L'assessore Mura valuta molto positivamente l'idea di mettere in rete le diverse esperienze e candida la Regione Abruzzo come sede per uno degli incontri futuri.

### **Anna Pizzo**

*Consigliera Regionale della Regione Lazio con delega alla partecipazione*

Per il Lazio la costruzione di una legge sulla partecipazione sarà un punto d'arrivo di diversi percorsi di sperimentazione. È importante segnalare che si è verificato un passaggio: da un iniziale scetticismo attorno all'ipotesi di pensare ad un corpo di norme regionali sulla partecipazione si è sviluppata, nel tempo, una certa attenzione sul tema. La partecipazione in Lazio assume forme molto articolate e accomunate dalla stessa intenzionalità forte: produrre piccoli effetti che possono essere propedeutici ad un ulteriore allargamento e consolidamento delle pratiche partecipative.

Ad un anno dall'avvio dei processi partecipativi è possibile elaborare un primo bilancio:

- si è costituito un tavolo partecipativo per la redazione di una legge sul reddito sociale, a cui partecipano molte reti sociali (lavoratori precari, associazioni, sindacati, sia confederali che di base, centri sociali, ecc.);
- si è avviato un lavoro sul problema dei migranti, con una grande inchiesta su tutto il territorio regionale sulle loro condizioni di vita e di lavoro. Anche in questo caso il tavolo partecipativo è molto ampio, diviso in otto gruppi di lavoro tematici, con forti intrecci tra loro. L'obiettivo è costruire una legge quadro;
- con lo stesso spirito si è costruito il coordinamento sulle politiche di genere;
- sempre con la stessa modalità si è intrapreso un lavoro sull'uso terapeutico della marijuana e ci si trova attualmente in una fase conclusiva di un procedimento che porterà ad una legge sulla materia;
- si sta lavorando anche ad una legge sulla pace.

La Regione Lazio si muove con la convinzione che quando si parla di partecipazione non vale il vecchio slogan "se la montagna non va a Maometto, Maometto va alla montagna", perché nelle pratiche di dialogo sociale ci deve essere un avvicinamento reciproco tra cittadini e istituzioni: la partecipazione è un "incontrarsi a metà strada".

## **Luigi Nieri**

*Assessore al bilancio, programmazione economico-finanziaria e partecipazione della Regione Lazio*

Le altre iniziative di partecipazione in atto in Lazio riguardano il Bilancio Regionale Partecipato. Il lavoro è in corso da un anno. Al fine di portare avanti questa difficile sperimentazione si è costituito un assessorato con delega al bilancio e alla partecipazione. Si tratta di un'esperienza pionieristica molto interessante, anche se non si deve dimenticare, anche alla luce di precedenti esperienze in ambito comunale, che la partecipazione avrà sempre bisogno di strumenti a carattere locale, legati alla tradizione, alla storia e all'identità dei territori e delle comunità.

Il primo anno di lavoro sperimentale ha preso avvio con un primo incontro pubblico con tutte le Province e i Comuni, le associazioni, i sindacati, ecc. Il bilancio è per il momento positivo. Per avviare l'esperienza del Bilancio Regionale Partecipato, il documento di programmazione economica e finanziaria è stato sottoposto alla discussione pubblica in diverse occasioni. Le Province hanno avuto un ruolo chiave per l'organizzazione degli incontri e delle assemblee (quella organizzata a Roma ha visto la partecipazione di oltre 100 associazioni). È stato prodotto un documento della partecipazione, anch'esso proposto alla discussione pubblica al fine di raccogliere emendamenti. Tale documento emendato verrà poi sottoposto sia alla Commissione che al Consiglio Regionale.

Uno dei punti di debolezza della partecipazione a livello istituzionale è il rapporto tra Giunta e Consiglio, tra organi esecutivi e assemblee elettive. Il problema non nasce dalla partecipazione, ma fa parte di una questione aperta con l'elezione dei sindaci, che deve spingere verso processi di partecipazione in condizioni diverse anche dal punto di vista della normativa che regola le elezioni in Regioni, Province e Comuni. La normativa dovrebbe garantire che gli organi esecutivi si confrontino in modo più ampio e partecipato con i cittadini. La partecipazione è una necessità per la democrazia e la tenuta istituzionale degli organismi di governo, alcuni dei quali (come i Municipi nel caso della città di Roma) sono molto vicini alle comunità locali, mentre altri, come le Regioni, devono rafforzare questo contatto. Quando è stato presentato il bilancio regionale nei Comuni si è riscontrato un forte interesse anche riguardo al fatto che era la prima volta che un assessore regionale stabiliva, per sua iniziativa, un rapporto diretto con i Comuni. Questo esempio è utile per capire che se c'è distanza tra Comuni e Regione, è facile immaginare quanta ve ne sia tra Regione e cittadini.

Al fine di semplificare il processo di bilancio partecipativo, per sua natura molto complesso, è stato necessario dotarsi di alcuni strumenti. Sono stati modificati due punti all'interno della legge finanziaria che è stata approvata quest'anno:

- riorganizzazione del bilancio per renderlo uno strumento più comprensibile: prima era articolato per ambiti, adesso per assessorati;
- introduzione per legge dell'obbligo per la Regione Lazio di fare il Bilancio Partecipativo. La norma prevede che la Giunta, sentita la Commissione Consigliare, adotti un regolamento della partecipazione da avviare in modo sperimentale. L'anno in corso sarà utilizzato per avviare, anche sul regolamento, un bilancio di partecipazione; lo strumento sarà aperto a modifiche e messo a punto progressive, perché trattandosi di un'esperienza innovativa ha bisogno di essere verificata ogni anno.

Da quest'anno si sta lavorando all'interno di un progetto europeo dal nome "Partecipa" sull'uso della rete internet come strumento per coinvolgere i cittadini in una sorta di assemblea virtuale. Tale tipo di strumento è molto utile perché il territorio regionale è molto vasto, ed è difficile essere presenti fisicamente a tutti gli incontri pubblici.

È stato previsto lo stanziamento di un primo milione di euro per favorire i processi partecipativi, anche presso i comuni, alcuni dei quali hanno chiesto di avviare il Bilancio Partecipativo. Sarebbe auspicabile anche l'ipotesi che, attraverso il finanziamento erogato, i Comuni si dotino di una postazione telematica in contatto con quella della Regione.

Si guarda in maniera molto positiva al fatto che altre Regioni si stiano dotando del Bilancio di Genere. Nel Lazio è stato costituito un vero e proprio ufficio all'interno della Direzione Regionale del Bilancio, che inizia a valutare il bilancio nel suo complesso da un punto di vista di genere.

### **Paolo Testa**

*Coordinatore del programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica del governo.*

Paolo Testa illustra brevemente il programma Cantieri ([www.cantieripa.it](http://www.cantieripa.it)), descrivendolo come un sistema integrato di servizi finalizzato a sviluppare e rafforzare nelle amministrazioni le capacità e le condizioni organizzative, e spiega le opportunità esistenti per proseguire il lavoro di scambio e coordinamento tra Regioni. Il programma Cantieri si propone di rafforzare le conoscenze e le competenze su temi innovativi e di andare sul campo per aiutare le amministrazioni a sperimentare alcune pratiche, come ad esempio gli strumenti per i processi decisionali inclusivi, al fine di dare maggiori possibilità alle Regioni e agli enti locali di lavorare sul tema. Un'attenzione particolare è rivolta allo sviluppo di competenze (funzionari) entro le amministrazioni. Testa si impegna formalmente a supportare il lavoro delle Regioni e mette a disposizione il sito di Cantieri per attivare discussioni e confronti tra le diverse realtà territoriali.

L'impegno di programma è sostenere un possibile percorso che porti ad una forma di regolazione da parte del governo centrale. Con alcune regioni (Toscana e Basilicata) si è provato a regionalizzare il percorso del Cantiere per sostenere le singole amministrazioni sul territorio. Tale sostegno non è di tipo finanziario, ma riguarda la disponibilità di materiali, esperienze, conoscenze e la messa a punto di un metodo operativo per la partecipazione.

### **Gianni Cavallini**

*Direttore del servizio regionale Agenda 21 della Regione Friuli Venezia Giulia*

La Regione ha istituito un servizio Agenda 21 per favorire i percorsi di partecipazione. Nel piano strategico 2005-2008 è prevista la promozione di processi partecipativi in ambito regionale, e in particolare all'interno degli strumenti di pianificazione. Il programma di lavoro è aperto e si sono sperimentati piani di sviluppo regionale favoriti da leggi regionali; la L.R. 30/2005 per la redazione del Piano Territoriale Regionale prevede, oltre alla conformità alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), anche l'adozione di metodologie di Agenda 21 per quanto riguarda la definizione partecipata degli obiettivi. La finalità di questa sperimentazione è quella di definire una metodologia utile per accompagnare la formazione di altri strumenti di programmazione secondo procedure partecipative. È stata attivata una sezione all'interno del sito internet della Regione in cui i soggetti individuati dalla Giunta come *stakeholders* (circa 200) hanno discusso sulla coerenza degli obiettivi contenuti nel Documento Preliminare al PTR (statuto dei luoghi, grandi opere, ecc.) rispetto alle finalità indicate dalla legge segnalando modifiche e integrazioni. Tale "cantiere telematico" si è concluso il 22 marzo scorso e l'esito della consultazione rivela un approccio interessato e competente da parte di coloro che hanno partecipato. Dal sito della Regione anche i cittadini possono esprimere la loro opinione. La conclusione di questa prima fase viene considerata positivamente anche in relazione alla fase successiva, che prevede l'attivazione di forum e gruppi di lavoro.

Nel frattempo si sta avviando una procedura simile sul piano energetico regionale, in cui è necessario confrontarsi con associazioni e comitati di cittadini. Altro ambito di lavoro è quello della sanità, che si trova in una fase interessante in cui sono stati attivati tavoli di discussione sui piani di zona.

In prospettiva si intende dare continuità a queste esperienze, anche in relazione ad una nuova legge sui diritti di cittadinanza; Si prevede inoltre di attivare processi partecipativi con la metodologia di Agenda 21 su temi specifici, come rigassificatori, progetti sia pubblici che privati, ecc.

## **Filomena Terzini**

*Direttore Generale Affari istituzionali e legislativi della Giunta Regionale dell' Emilia Romagna*

Terzini propone un intervento tecnico e ricorda come nello statuto della Regione Emilia Romagna si trova una presenza diffusa del tema della partecipazione,

Valuta con molto interesse i contenuti dell'elevato dibattito scientifico proposto dalla Regione Toscana sulla partecipazione e propone una riflessione sul significato assunto dal fatto che in molti statuti regionali è già contenuto il tema della partecipazione. Infatti nella legislazione di tutte le regioni, molto più che a livello di governo centrale, la partecipazione non è un elemento nuovo.

Il Piano di Sviluppo Regionale dell'Emilia Romagna ha una disciplina tutta imperniata su meccanismi di partecipazione propositiva. Un primo nodo da chiarire è di quale tipo di partecipazione si sta parlando. La partecipazione intesa come informazione e accesso agli atti è ampiamente coperta e disciplinata a livello nazionale dalla L. 241/90. Cosa diversa è invece parlare della costruzione di un nuovo equilibrio tra gli strumenti di democrazia rappresentativa e quelli della democrazia partecipativa, che sono ancora da definire. Altro elemento da considerare è che tali problematiche assumono significati diversi se riguardano un Comune, una Provincia, una città metropolitana o la Regione, che governa attraverso le leggi e quindi deve stabilire con chiarezza in che fase partecipare e con quali strumenti e metodologie. Stando agli statuti attualmente in vigore, di quale tipo di partecipazione si può parlare realmente? Se si guarda agli ultimi venti anni di legislazione regionale si può valutare il grado di efficacia delle misure di partecipazione previste. Come tecnico di un esecutivo, Terzini riconosce la propria refrattarietà ai meccanismi partecipativi perché possono entrare in contrasto con la necessità di prendere decisioni pubbliche rapide ed efficaci. È necessario fissare il punto di equilibrio tra le esigenze di decisione e i meccanismi di partecipazione. Nella concertazione, l'accordo e la verifica delle decisioni con i gruppi di interesse è la base di partenza, ma di solito chi ha partecipato alle scelte non coincide con chi ne è destinatario. Il tema è complesso e può essere utile verificare come e in che misura la partecipazione sia già prevista negli strumenti già disciplinati e valutarne l'efficacia. Ridefinire in termini generali il tema della partecipazione può essere controproducente e in contrasto con quanto si evolve rapidamente nelle esigenze e negli ambiti decisionali, perché occorre capire quanta parte delle procedure hanno possibilità reale di mutare le modalità in cui si adottano le decisioni pubbliche.

La Regione Emilia Romagna dichiara di essere molto interessata al percorso di riflessione e confronto avviato tra le Regioni.

## **Gianni Lupi**

*Gabinetto della Presidenza Giunta Regionale dell'Emilia Romagna*

Insieme all'assessorato affari istituzionali, il Gabinetto di Presidenza sta facendo una ricognizione degli strumenti di partecipazione esistenti a tutti i livelli di governo e in tutti i settori. Il problema che ci si pone in questa fase è valutare la natura di questi strumenti, il loro funzionamento e il grado di efficacia. Altri temi su cui interrogarsi sono: i temi dello sviluppo devono essere affrontati nell'ambito dei vecchi confini amministrativi oppure no? Come utilizzare i fondi strutturali europei della programmazione 2007-2013 sui temi della coesione sociale?

Tali questioni sono al centro del confronto politico in Emilia Romagna, dove si cerca di capire in che modo ridefinire gli strumenti di partecipazione esistenti affinché assumano un peso reale. Tale lavoro richiede un grande sforzo nella direzione di costruire un raccordo e una razionalizzazione interna all'amministrazione regionale.

## **Alberto Magnaghi**

*Presidente dell'Associazione Rete del Nuovo Municipio*

La Rete del Nuovo Municipio collabora da tempo con la Regione Toscana al percorso di costruzione della nuova legge regionale sulla partecipazione. La Rete sta cercando di inquadrare il tema della democrazia partecipativa come forma della politica essenziale a sviluppare forme di federalismo municipale solidale e, a questo fine in continuità con quanto emerso nel novembre 2005 a Bari, nella terza assemblea nazionale degli enti locali che sperimentano pratiche

partecipative, ha lanciato l'ipotesi di formare un gruppo di lavoro delle Regioni su questi temi. La necessità di affrontare il problema della messa in rete dei processi decisionali si è evoluta a partire dai problemi delle applicazioni europee del bilancio partecipativo (Conferenza di Piacenza); da qui si è arrivati, un anno fa, al coordinamento tra Province (*Province & Partecipazione*) e poi a quello tra Regioni, che hanno funzione legislativa e non solo operativo-gestionale (Conferenza di Bari). Il quadro che è emerso è molto interessante e conduce ad un'idea di federalismo con forti contenuti tecnici, politici, istituzionali, volti a superare i rischi di neocentralismo e desolidarizzazione contenuti nel tema della *devolution*. L'obiettivo della Rete è sviluppare, oltre che la collaborazione con le Regioni nelle attività di animazione territoriale, anche la riflessione sul protagonismo di enti locali e Regioni sulla revisione degli strumenti di governo e della politica, dato il ruolo fortemente innovativo degli amministratori locali in questo campo. La riunione di oggi sta mettendo in luce una realtà più ricca e articolata del previsto, dal momento che dal confronto delle esperienze emerge l'attivazione di processi partecipativi (oltre che concertativi) nell'attività legislativa e promozionale delle regioni presenti spazia dai servizi regionali alle agende 21, al piano energetico e territoriale (Friuli-Venezia Giulia), alle politiche sui migranti, sullo spettacolo, sui bilanci di genere e sociali (Abruzzo), al governo delle coste e alle politiche giovanili (Puglia), alla programmazione strategica e economico-finanziaria (Puglia, Lazio), sul reddito sociale, sulla pace, sulle politiche di genere sull'uso terapeutico della marijuana (Lazio), al piano territoriale regionale (Emilia Romagna). Si sta cioè profilando, anche se ancora con uno scarto enorme fra enunciati e realizzazioni l'indirizzo che il presidente della Regione Toscana, Claudio Martini, ha proposto definendo la *democrazia partecipativa come forma ordinaria di governo*. Il fatto che in molte regioni la partecipazione sia intesa non solo come concertazione ma anche come investimento diretto della cittadinanza su tematiche importanti permette di ragionare in modo concreto sulla partecipazione come tema non settoriale, che induce al cambiamento delle forme della politica e del governo. Tuttavia il lavoro svolto mostra l'esistenza di un'enorme distanza, a livello comunale, provinciale e regionale, tra gli enunciati sulla partecipazione e i risultati concreti nella trasformazione del modo di operare delle amministrazioni e nel governo del territorio. In Toscana, ad esempio, esiste una legge molto avanzata in materia di governo del territorio (L.R. 1/05) che dispone il coordinamento dei piani di settore a livello regionale, provinciale e comunale, ma nella realtà questo è molto difficile, perché è un problema anche coordinare il lavoro di tre assessorati.

### **Andrea Bortolotti**

*Consulente dell'assessore al bilancio di sostenibilità della Regione Abruzzo*

Occorre domarsi chi è il soggetto della partecipazione nell'ambito regionale: è un assessorato o l'intera Regione? Se si fa una legge sulla partecipazione siamo nella seconda ipotesi. Ma se è vero, come sottolineano i tecnici, che esistono già strumenti di partecipazione di cui non siamo ancora capaci di valutare l'efficacia, il problema si pone a monte. È necessario iniziare a praticare forme di partecipazione all'interno degli enti, far circolare le informazioni e assumere un approccio collaborativo. Nel lavoro sul bilancio è emerso che in Abruzzo i singoli dirigenti dei vari servizi non hanno idea di cosa fanno i dirigenti negli altri servizi. Tale acquisizione ha modificato gli obiettivi del progetto, passati dal bilancio alla costruzione della mappa dei servizi.

### **Maria Trani**

*Dirigente Riforme e affari istituzionali della regione Umbria*

Anche l'Umbria ha introdotto nel proprio statuto strumenti per migliorare la qualità di partecipazione. La nuova commissione per l'attuazione dello statuto elaborerà un progetto di legge sulla partecipazione. È in corso un progetto interessante in Consiglio Regionale dal nome *Senso Alternato*: i progetti di legge vengono messi sul sito della Regione e i singoli cittadini possono far pervenire le loro osservazioni. L'attività è molto ampia, ci sono strumenti nuovi di cui valutare l'efficacia: esperienza è completata dal punto di vista tecnico ed è ancora da analizzare dal punto di vista politico e occorre verificare l'impatto delle leggi attraverso la consultazione dei soggetti interessati. Oggi la partecipazione può arrivare alla sussidiarietà orizzontale.

Trani esprime il proprio interesse a collaborare per la costruzione di una rete tra Regioni, tenendo in massimo conto le diversità dei territori, dal momento che le Regioni assumeranno un nuovo ruolo nella nuova legislatura nazionale, operando su molti settori.

### **Luigi Bobbio**

*Università di Torino*

Il prof. Bobbio propone di operare due distinzioni. Ascoltando il racconto delle esperienze, si nota come quasi tutte si collegano all'idea di partecipazione secondo due modelli.

La prima è quella del grande fiume, dove i cittadini sono piccoli affluenti che contribuiscono ad arricchire il flusso principale. Questa idea è importante, ma presenta dei problemi. Da dove vengono gli affluenti, e cioè, fuori di metafora, chi partecipa realmente ai processi decisionali e con quale incidenza? Chi fa poi la sintesi finale degli elementi emersi all'interno del processo partecipativo? Questo modello risulta troppo armonico, e sembra non tener conto del fatto che la partecipazione crea conflitti che è necessario gestire.

L'altro modello possibile è quello che richiama l'immagine della navigazione nelle rapide, dove la partecipazione si svolge in un ambiente turbolento. In questa riunione solo il primo intervento, quello del consigliere Alessandro Metz, ha trattato il tema dei conflitti territoriali. Una spiegazione di questo si può trovare nel fatto che forse le Regioni sono gli enti territoriali più lontani dai conflitti che si creano sui territori. In ogni caso i conflitti ci sono e sono in crescita. È probabile che il problema di come gestirli riguarda in maniera marginale i governi regionali, ma ciò non toglie che occorre affrontare l'argomento nel discutere di partecipazione.

Altra cosa importante è distinguere nettamente tra concertazione e partecipazione.

In genere la partecipazione si rivolge a soggetti non organizzati e pone il problema del coinvolgimento della cittadinanza passiva. E a proposito di cittadina passiva, bisogna tener conto di quanto sia in genere molto difficile interpretare e comprendere un testo di legge per un cittadino non esperto di giurisprudenza. Gestione dei conflitti e coinvolgimento della cittadinanza passiva sono dunque i temi da introdurre nella discussione, anche attraverso una riflessione sulle metodologie partecipative applicabili nei diversi ambiti.

### **Marco Gelmini**

*Vicepresidente dell'Associazione Rete del Nuovo Municipio*

Riprendendo gli interventi di Fragai e Magnaghi, che hanno ricordato l'assemblea di Bari e le modalità in cui è nata l'idea di formare un gruppo di lavoro tra le Regioni, Gelmini lancia una proposta: il 20-21 ottobre 2006 ci sarà a Milano la quarta assemblea nazionale degli enti locali e territoriali promossa dalla Rete del Nuovo Municipio che verterà sul confronto con il Forum Sociale Europeo sulle reti tematiche a livello europeo e il confronto tra amministrazioni pubbliche italiane.

Un terzo tema potrebbe essere il confronto di questo gruppo delle Regioni con le attività che potrebbero essere condotte a livello nazionale attivando un confronto anche con il nuovo governo sulle politiche partecipative. Concorda con l'Assessore Minervini sull'importanza, in questa fase, di ipotizzare anche qualche sperimentazione sul piano nazionale.

Potrebbe essere utile portare nella discussione l'esperienza di questo tavolo regionale e la riflessione sugli strumenti di partecipazione esistenti, la loro efficacia e applicazione, la necessità di dotarsi di strumenti nuovi, ecc. Se non si vuole lavorare in maniera settoriale occorre fare in modo che ci sia un assessorato alla partecipazione in ogni Regione.

Per quanto riguarda il confronto tra le esperienze, la Rete del Nuovo Municipio può mettere a disposizione il proprio sito web, ma sarebbe meglio creare un vero e proprio sito delle Regioni per scambiare informazioni e conoscenze.

Si potrebbe ipotizzare di gestire insieme la sezione dedicata al lavoro tra le regioni nell'assemblea del 20-21 ottobre e a Milano, oppure fare anche una riunione intermedia.

L'assemblea nazionale del 2007 sarà ospitata dalla Regione Lazio, e il confronto si sposterà sul piano europeo.



## **Agostino Fragai**

*Assessore alle riforme istituzionali, al rapporto con gli enti locali e la partecipazione dei cittadini della Regione Toscana*

L'assessore riprende alcuni spunti del dibattito e sottolinea come l'interesse principale per la Toscana è costruire un tavolo di confronto tra Regioni per affrontare la complessità della materia attraverso una ricerca comune. L'idea di fare una legge sulla partecipazione è contenuta nel programma di governo della Toscana. È stato fatto un lavoro sugli strumenti di partecipazione già presenti nella normativa regionale, e questo è un altro aspetto su cui sarebbe utile confrontarsi, visto che anche altri hanno lavorato in questo senso. Da non dimenticare, inoltre, la necessità di coordinare questo lavoro con le normative europee sul tema della partecipazione.

Un ambito di interesse da non trascurare è quello dei livelli diversi istituzionali, del rapporto con Comuni e Province, perché è importante ricordare che molte questioni hanno origine in Regione ma poi ricadono sul territorio, (termovalorizzatori, rigassificatori, grandi infrastrutture, ecc.). Alcune volte la riflessione a livello regionale è scollegata dalla valutazione dell'impatto di alcune scelte sulle comunità locali, e spesso non si riesce a governare questo processo. La Regione Toscana ha un'esperienza consolidata sul piano della concertazione, ma scarsa su quello partecipazione, per cui occorre trovare modalità per integrare la concertazione con altre forme di partecipazione più complesse. Nella valutazione di un progetto, un atto o una normativa si potrebbe introdurre, oltre alla valutazione di sostenibilità, anche un criterio sulle forme di partecipazione adottate, al fine di premiare gli enti locali che stanno sperimentando queste nuove forme della politica.

Al fine di tenere aperto questo interessante confronto tra Regioni, la Toscana si può candidare a mettere sul proprio sito una finestra dedicata a questo e redigere un documento in cui si evidenziano i punti in comune e le problematiche emerse, che potrebbe essere alla base per il prossimo incontro ( da tenersi magari in Abruzzo, come proposto dall'assessore Elisabetta Mura). È importante dare corpo a questo lavoro ed implementarlo progressivamente.