



arnm associazione rete nuovo municipale

Verso una legge regionale sulla partecipazione

Firenze 9 marzo 2005 – Auditorium Consiglio Regionale

Le esperienze di partecipazione in Europa: un bilancio

Arch. Giovanni Allegretti – Università di Firenze



arnm associazione rete nuovo municipale

REGIONE TOSCANA

Nel corso degli anni Settanta, la partecipazione è stata indubbiamente un punto cardine sul quale le nostre istituzioni hanno fatto perno in funzione dello slancio regionalistico.

Gli Statuti Regionali nel periodo del rafforzamento delle funzioni elencate dall'art.117 della Costituzione (anni '70-'77) prevedevano una serie di strumenti-cardine, procedure ed istituti di diversa natura secondo i quali si sarebbe dovuta realizzare la partecipazione, come il *referendum*, leggi di iniziativa popolare, spazi di consultazione degli ee. ll e delle forze sociali, interventi di gruppi sociali nel procedimento di formazione di provvedimenti amministrativi, doveri di trasparenza dell'informazione da parte degli enti locali...

Uno sguardo ampio sulla storia della normativa regionale conferma che gli istituti di democrazia diretta non appartenevano (e non appartengono) alla sfera della partecipazione che si caratterizza positivamente come particolare metodo decisionale condiviso e arricchito da una pluralità di interventi.

La previsione del referendum consultivo facoltativo fu l'unica novità rispetto a quanto previsto dalla disciplina nazionale. La normativa regionale è stata perciò deludente: non è stata colta l'occasione per rafforzare gli istituti di partecipazione, ed anche quando previsti, il ricorso ad essi si rivelò scarso (con punte più positive in Campania e Sardegna con Referendum di Iniziativa popolare). (cfr. Mascia Marchetti)




Negli ultimi anni, però, singoli provvedimenti 'tematici' e percorsi di trasformazione normativa hanno dato corpo in alcune Regioni ad un passaggio mirato a "trasformare la partecipazione da risorsa simbolica a risorsa strumentale" (cfr. L.R. 5/95 e passaggio alla L.R. 1/05)

In altri Paesi Europei o extraeuropei la situazione non ha avuto un'evoluzione molto diversa. E non sempre le Regioni (o i Lander, ecc.) hanno 'assunto' esplicitamente il tema come un 'proprio' ambito di lavoro.

Una comparazione normativa individua un'attenzione principalmente concentrata sulla statuizione di diritti soggettivi (individuali e di gruppo) alla partecipazione, centrando soprattutto il tema della creazione di 'pre-condizioni' per la partecipazione (accesso all'informazione, trasparenza, responsabilità fiscale e controllo popolare, ecc.)

Tre i filoni principali di significato della normazione/intervento da parte di enti sovralocali (nazionali/regionali/provinciali). Essi corrispondono spesso a 'stadi evolutivi' differenti del rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta/assembleare, e a diversi livelli di 'fiducia nell'intelligenza sociale'.




1) I testi di Legge concentrati sulla **statuizione 'formale' di diritti** alla partecipazione popolare alle scelte, inseriti all'interno di leggi **'di riforma dell'ordinamento e degli statuti degli enti locali'** dove spesso si confonde partecipazione con percorsi di decentramento o concertazione e ci si accontenta di elencare strumenti 'freddi' che sono appena pre-condizioni della partecipazione..

Es.: In Spagna Legge 7/1985 e L. 57/2003; in Trentino la L.R. 15/78 e poi 1/93, in Bolivia la Ley de Participación Popular del 20 aprile 1994 , in Francia la Loi 'Vaillant' n° 2002-276 del 27 feb. 2002

2) **Singole citazioni inserite in testi di legge con temi specifici diversi dalla partecipazione.**

Ad esempio in Belgio la legislazione 1993/2000 sull'obbligo delle CLDIs (Commissioni di Sviluppo Locale Integrato) nei 'Contratti di quartiere' o - in Brasile - le 'valutazioni di impatto' (ambientali e sociali) di investimenti commerciali o di mobilità nella Risoluzione CONAMA-IBAMA 001/1986, La L.R. Emilia Romagna sul Volontariato (n° 10/95) con 'albi' meno formalizzati, in Piemonte L.R. 16/95 per attività a favore dei giovani.



3) I testi di Legge concentrati sui percorsi di **'trasparenza degli atti amministrativi e della comunicazione istituzionale'** nei processi di bilancio o di pianificazione territoriale:

Es. in Brasile la Legge sulla Responsabilità Fiscale, in Italia le previsioni della L.N. 142/90, poi della 265/99 e confluite nel Tuel 267/2000.

4) Le Leggi e le Delibere incentrate **sull'incentivazione e lo 'stimolo' all'adesione volontaria** a percorsi partecipativi o ad 'esperimenti-pilota'.

Es. in Inghilterra gli 88 pacchetti del Neighbourhood Renewal Fund (NRF) del 15 gennaio 2001, del Community Empowerment Fund (CEF) o del Community Chests, con la costruzione di Local Strategic Partnerships (LSPs); in Germania nel 2000, l'appoggio del Land della Renania del Nord-Westfalia alla Fondazione Bertelsmann per supportare un progetto pilota di Bilancio Partecipativo incentrato su 6 città; in Finlandia il progetto-pilota (divenuto poi 'normalità quotidiana') dei *"Free Commune Experiments"* avviato negli anni ottanta, che offriva a 56 città partecipanti facoltà di deroga ad alcune regole normalmente imposte agli enti locali per produrre servizi retti da 'Carte dei Servizi' collegialmente monitorate e costruite.




Eccetto quelle di ultimo tipo, poche volte si è trasformato il formalismo del dettato normativo in politiche pubbliche di accompagnamento e reale promozione di percorsi partecipativi.

Inoltre, raramente Stati, Regioni o altri enti di area vasta hanno sperimentato su se stessi e sulle proprie competenze meccanismi di democratizzazione che potevano portare alla 'diminuzione' di poteri e responsabilità decisionali di tipo **discrezionale**.

Più spesso hanno chiesto ad 'enti sottordinati' (come i Comuni o le circoscrizioni) di farlo, aprendosi a percorsi di trasparenza e/o partecipazione 'obbligatori' o 'fortemente consigliati'.

E ciò ha talora determinato una **reazione 'allergica'** da parte di chi si sentiva oberato di una nuova responsabilità – che per giunta richiede 'investimenti' non minimali, ed un cambiamento della cultura politico-amministrativa (cfr. reazioni ANCI a L.R. 1/05).




Come imparare da limiti e successi di queste esperienze?

1) Mettendo al centro le 'pratiche' esistenti (gli 'apripista') e ribadendo l'importanza dell'**osservazione permanente** e del **monitoraggio**, attraverso centri preposti.

Es. strategia della Direcció General de Participació Ciutadana, in Catalogna

2) **Dando forma ad un percorso metodologico 'aperto e democratico' di costruzione del dettato** di una Legge che promuova la partecipazione in tutti i livelli di governo del territorio – anche recependo contenuti partecipativi presenti in proposte 'dal basso' (ancorchè su temi di 'settore').

Es. Il pre-progetto di Legge di 'Iniziativa Legislativa Popular' tcm112-19168 presentato in Catalogna il 4-11-2004 o l'emendamento alla nuova Legge Regionale del Trentino sui Comuni (che parla di partecipazione dei 'soggetti informali' sancibile negli Statuti comunali)



ESEMPIO:

Es.: PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE PER LA RIPUBBLICIZZAZIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO DELLA REGIONE TOSCANA (<http://www.leggepopolareacqua.it>)

Art. 9 - Gestione partecipativa del servizio idrico integrato
 [...] è costituita in ogni ATO la Consulta del diritto all'acqua, composta da [...]

a) Cinque membri eletti dall'assemblea dei lavoratori del servizio idrico integrato;
 b) Dieci membri eletti dall'assemblea degli utenti presenti sul territorio.

I membri [...] sono in qualsiasi momento revocabili da parte delle assemblee dei lavoratori e degli utenti.

Le sedute della Consulta del diritto all'acqua sono pubbliche e pubblicizzate, anche sotto la forma della pubblica audizione, in modo da garantire i massimi livelli possibili di partecipazione popolare. La presidenza delle assemblee pubbliche, scelta dai membri della Consulta, garantisce il diritto di parola di chiunque voglia intervenire, sia esso membro o no della Consulta stessa.

La Consulta deve essere convocata con frequenza almeno bimestrale;
 [...] In caso di parere difforme espresso dalla Consulta del diritto all'acqua, il provvedimento in oggetto viene rimandato all'esame dei rispettivi Consigli Comunali, che possono confermare o modificare la decisione precedentemente assunta.

Con apposita deliberazione del Consiglio Regionale sono determinate le strutture regionali di supporto alla Consulta e un regolamento elettorale per la designazione dei rappresentanti dei lavoratori e degli utenti.

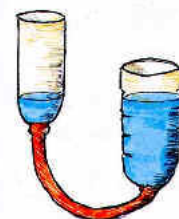
APPRENDENDO DALLE ESPERIENZE

La letteratura comparativa in materia di partecipazione sottolinea l'esistenza di 5 fattori prioritari per il successo, tra loro complementari secondo il principio dei 'vasi comunicanti':

- 1) L'impegno politico e la chiarezza dei suoi obiettivi e del suo 'target'
- 2) La densità auto-organizzativa e la coesione nei tessuti sociali del territorio interessato
- 3) L'autonomia e la capacità finanziaria del principale ente coinvolto nel percorso di partecipazione
- 4) L'**architettura** del percorso partecipativo

Specialmente: il numero e la tipologia di attori coinvolti; il grado di 'informalità' del dialogo; la capacità di crescita 'cumulativa' e 'incrementale' del percorso...

IN UNA REGIONE CHE VOLESSE SPERIMENTARE PERCORSI PARTECIPATIVI SOLO SU SE STESSA E SULLE SUE COMPETENZE, L'ARCHITETTURA SAREBBE ASSAI COMPLESSA, dovendo contemperare il rapporto regione/cittadini con l'esistenza di rappresentanze intermedie.



IN TALE OTTICA

UNA LEGGE TOSCANA HA SENSO E PUO' COSTITUIRE UN 'VALORE AGGIUNTO' SE:

- 1) E' **AMBIZIOSA** NEGLI OBIETTIVI E NEI METODI DI COSTRUZIONE
- 2) RAPPRESENTA UN '**TESTO UNICO**' CHE INTERCETTA E STIMOLA ALTRE LEGGI E POLITICHE
- 3) SI PONE '**AL CENTRO DELL'INTERO CORPO DELLE POLITICHE**' E **NON SI CONFINA IN UNA POLITICA DI SETTORE**
- 4) SE SI PONE '**AL CROCEVIA**' TRA LE 4 CATEGORIE/ASSI SU CUI SI MUOVE OGGI LA NORMATIVA EUROPEA, unendo obblighi di statuizione della partecipazione, elencazione di strumenti innovativi e capacità di dare incentivi all'azione volontaria e alle sperimentazioni-pilota. *Cfr. Legge di Riforma Urbana Brasiliana del 2001.*
- 5) SE **STIMOLA – SENZA IMPORLI – CIRCOLI 'VIRTUOSI'**, CON INDIRIZZI E CHIARIMENTI PER GLI ENTI **SOTTORDINATI**, MA AL CONTEMPO DA' L'ESEMPIO OPERANDO SU ALCUNE COMPETENZE '**STRATEGICHE**' PROPRIE DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE (esempio: co-finanziamento di Contratti di Quartiere realmente partecipativi ed altri programmi complessi, valutazione dei grandi investimenti privati, porti, aeroporti, mobilità stradale e ferroviaria, risparmio energetico, sviluppo locale, ecc.)
- 6) SE E' UNA LEGGE '**A TERMINE**' CON L'ESPLICITO OBIETTIVO DI **AGGIORNARSI A BREVE** DOPO ATTENTO MONITORAGGIO DEI SUOI ESITI SULLA CULTURA DELLA TRASFORMAZIONE DEL TERRITORIO



NELLA SEZIONE 'FINALITA' E PRINCIPI' DOVRA':

- 1) CHIARIRE BENE **OGGETTIVI E SIGNIFICATO** DEL TERMINE 'PARTECIPAZIONE POPOLARE' E **DIFFERENZE TRA PERCORSI PARTECIPATIVI E CONCERTATIVI**
- 2) **COGLIERE LO SPIRITO DELLA 'SUSSIDIARIETA' CIRCOLARE** NELL'ART: 118 comma 4) DELLA COSTITUZIONE 3) **SOTTOLINEARE LA NECESSITA' CHE - AD OGNI LIVELLO - I PERCORSI SIANO CICLICI E ITERATIVI (PIUTTOSTO CHE EPISODICI) E DOTATI DI FORME DI STATUZIONE FORMALE ED AUTOREGOLAMENTAZIONE CHE GARANTISCANO A TUTTI L'ACCESSO** MA LI RENDANO 'FLESSIBILI' E DEMOCRATICI NEL LORO COSTRUIRSI E TRASFORMARSI.
- 4) **ESSERE SNELLA E LEGGIBILE, E NON ESAURIRSI IN STERILI ELENCHI DI STRUMENTI** CHE CREDONO DI ESAURIRE LO SCIBILE DELLA CREATIVITA' E DELL'INVENTIVA APPLICABILI AI PERCORSI DI DIALOGO SOCIALE
- 5) **NON 'CONGELARE', 'BUROCRATIZZARE' O 'OSSIFICARE' I PERCORSI PARTECIPATIVI** COLLEGANDOLI TROPPO STRETTAMENTE AL DECENTRAMENTO O AD ALTRE PROCEDURE DI EFFICACIA/EFFICIENZA AMMINISTRATIVA (già la Legge 278/76 ce ne indica i rischi...)
- 6) **I POTIZZARE PERCORSI CHE POSSANO RENDERE 'STRUMENTI CALDI DI CONFRONTO'** ANCHE ALCUNI 'STRUMENTI FREDDI' (referendum, consultazioni, proposte popolari, petizioni, ecc.) - Es. Milton Keynes
- 7) **RAFFORZARE LA PRESENZA DI PERCORSI DECISIONALI PARTECIPATIVI DENTRO LE 'VALUTAZIONI DI IMPATTO'** (per meglio cogliere lo spirito della Convenzione di Aarhus e delle DIRETTIVE CEE 97/11/CE del 3 marzo 1997 e 90/313).



NELLA SEZIONE OPERATIVA DOVRA':

- 1) **PREVEDERE E FINANZIARE ORGANISMO 'PARTECIPATIVO' DI MONITORAGGIO** DEGLI EFFETTI PER AGGIORNARSI RAPIDAMENTE (sul modello degli 'Observatoires' francesi)
- 2) **RICONOSCERE E FAR CONOSCERE LE 'BUONE PRATICHE'** ED OFFRIRE 'APPOGGIO' e 'FORMAZIONE' PER LO START-UP DEI PROCESSI PARTECIPATIVI IN ENTI SOTTORDINATI (comuni, circoscrizioni, Province, comunità Montane, Circondari, ecc)
- 3) **SERVIRE DA 'ANCORAGGIO' PER POLITICHE DI INCENTIVO** AGLI ENTI SOTTORDINATI O ANCHE AD **AZIENDE FORNITRICI DI SERVIZI**, ANCHE VINCOLANDO ALCUNI PROPRI FINANZIAMENTI A PERCORSI DI 'DIALOGO SOCIALE' (esempio: co-finanziamento di programmi complessi, ciclo virtuoso dei 'rifiuti' o delle acque, risparmio energetico, inquinamenti, ecc.)
- 4) **PROMUOVERE INNOVATIVITA' DEI CONTENUTI NEI PERCORSI DI DIALOGO SOCIALE E DI 'VISIONING'** (Economie solidali, Nuovi Indicatori di Sviluppo e Impronta Ecologica, Riconoscimento dei Beni Comuni, Politiche di Ospitalità e Accoglienza, Decentramento della formazione dei saperi sul territorio, sostenibilità ambientale, principio di 'precauzione', ecc.).
- 5) **FAVORIRE SNELLIMENTO E RIFORMULAZIONE DI MACCHINE AMMINISTRATIVE** PERCHE' 'RIFLETTANO' I PERCORSI PARTECIPATIVI, SPINGENDO A REGISTRARE E GIUDICARE NEI I P.E.G. GLI 'OGGETTIVI SFIDANTI DELLA PARTECIPAZIONE'
- 6) **STIMOLARE INSERIMENTO DI MOMENTI PARTECIPATIVI NEI TRADIZIONALI TAVOLI DI 'CONCERTAZIONE'**
- 7) **PROMUOVERE KNOW-HOW E MESSA A RETE** DI ESPERIENZE ANCHE PER **INTERCETTARE I FONDI EUROPEI** CHE SI LEGANO AD OBIETTIVI DI TRASPARENZA, COESIONE E PARTECIPAZIONE E FINANZIARE LE OPERE MA ANCHE LE PARTI 'IMMATERIALI' DEI PERCORSI DI 'DIALOGO SOCIALE'



UNIONE EUROPEA