



DOCUMENTO BASE SUL RAPPORTO PROVINCE / PARTECIPAZIONE; NOTE GENERALI E NODI SULLE ESPERIENZE IN CORSO
a cura di ARNM - Gruppo di lavoro sulle Province

Premessa

Con questo documento cerchiamo di riassumere gli spunti e le indicazioni raccolte nell'arco dei tre incontri che si sono svolti tra Marzo e Settembre 2005 nell'ambito del percorso intitolato "**Province & Partecipazione**", a cui hanno partecipato molti degli enti sovracomunali che durante la riunione di Bari si troveranno a discutere al tavolo del 2° Gruppo di Lavoro.

Si sottolinea come nel parlare di enti sovracomunali si faccia **riferimento particolare alle Province e ai Circondari**: questa è una fotografia del percorso "Province&Partecipazione" e degli incontri che hanno preceduto quello di Bari, dove l'entrata in scena delle Regioni pone ora problemi di analoga natura su scala più ampia.

Questo documento vuole quindi rappresentare una **traccia sintetica dei principali punti di forza e nodi problematici individuati** negli incontri dei mesi trascorsi e nell'esperienza quotidiana degli enti che già si sono spinti sulla strada della sperimentazione.

Elemento comune alle riflessioni svolte da tutti i soggetti intervenuti sinora sul dibattito intorno al ruolo degli enti sovracomunali nella promozione delle politiche di partecipazione e delle forme di autosostenibilità, è il **costante duplice livello** a cui si interpreta tale ruolo, evidenziando la necessità di intervenire contemporaneamente:

- nella **promozione** e nel **rafforzamento** delle politiche sviluppate nei municipi presenti sul proprio territorio
- nella ricerca e nell'apertura di **spazi di partecipazione interni** all'ente stesso

1 - Spazi di Partecipazione oltre il Municipio

Emergono profonde analogie con le problematiche incontrate nella diffusione delle politiche di partecipazione a livello municipale, rese ovviamente più complesse dalla differente prossimità con i tessuti sociali e dalle diverse competenze delle tipologie di enti.

- Accessibilità, Trasparenza e Accountability

È necessario **rendere trasparenti e accessibili i processi decisionali** e le conoscenze che li fondano, a maggior ragione trattandosi di enti che governano tramite strumenti complessi e su livelli differenziati.

Promuovere la partecipazione è possibile solo se si creano condizioni favorevoli per una comunicazione corretta e non unidirezionale: un serio lavoro sul piano comunicativo/formativo e l'elaborazione di strumenti trasparenti ed efficaci di relazione ente-cittadino sono **azioni preliminari** all'attivazione di ogni processo partecipativo.

Anche **gli strumenti di partecipazione** dovranno essere calibrati sugli stessi strumenti di pianificazione utilizzati dall'ente: è quindi necessario che l'opera di semplificazione di tali strumenti coinvolga direttamente anche i **centri di responsabilità della struttura amministrativa**.

La Partecipazione può inoltre diventare **strumento per promuovere accountability**: rendere conto di ciò che si è fatto, esplicitare gli impegni e vincolare i dirigenti a rispettarli.

- Politiche partecipative e politiche convenzionali: Interferenza e Trasversalità

La potenziale efficacia di un processo partecipativo è in buona parte determinata dalla **quantità e qualità del potere devoluto** dal soggetto istituzionale deputato ad esercitarlo e della sua capacità di "interferire" con le politiche "convenzionali" adottate dall'ente (ciò è vero soprattutto da un punto di vista formale, poiché spesso la creazione di nuovi Assessorati alla Partecipazione è frutto di accordi pre-elettorali che vengono stretti tra le future amministrazioni e pezzi di società).

La partecipazione va quindi intesa come mainstreaming: non materia che si aggiunge alle tradizionali competenze, bensì "**trasversalità prioritaria**" che riguarda l'approccio programmatico degli enti locali nel loro complesso e che va tenuta in considerazione in tutti i campi dell'intervento pubblico.

Anche e soprattutto a livello sovracomunale è quindi necessario scardinare l'interpretazione delle politiche di Partecipazione come **settoriali**, garantendo all'avvio di ogni processo la **piena collaborazione di tutte le deleghe e tutti i settori che entreranno in relazione con i** temi trattati nell'arco del processo.

2 - La "Provincia dei Comuni", costituente di Federalismo Municipale

Con l'espressione "**Provincia dei Comuni**" si vuole rappresentare una nuova **modalità di relazione tra enti in chiave antigerarchica**, che, riconoscendo la sovranità municipale nell'autogoverno del territorio, assegna agli enti sovracomunali un ruolo di coordinamento e copianificazione, fondato su "azioni di sostegno, generalizzazione, servizio, definizione di quadri e strumenti per le politiche sorgenti dal municipalismo federato".

- Quale "Patto" tra Province e Municipi

Ragionando sull'opzione di un nuovo federalismo municipale solidale, dobbiamo riflettere sull'anomalia della situazione. Lungo la Storia Comunale d'Italia, varie accezioni di federalismo hanno sempre connotato, nella lunga durata, il rapporto tra amministrazioni locali (città) e governo centrale. Rispetto a questa prospettiva di lungo periodo, le modalità organizzative dello Stato centrale italiano, hanno rappresentato in qualche modo una pagina oscura. Si pensi a come la funzione originaria (al momento della loro creazione sotto il dominio napoleonico) attribuita alle province derivi dalla volontà del centro di controllare le autonomie locali.

La stessa recente creazione delle regioni, e le sempre maggiori competenze loro assegnate tramite il meccanismo della **sussidiarietà verticale**, rappresentano una forma di neocentralismo locale piuttosto che di *foedus*, di patto tra locale e centrale.

Tuttavia, nel quadro della stessa **riforma amministrativa** attivata da Tuel e Titolo V, anche per l'ente Provincia si profila una trasformazione e si vanno specificando **nuove funzioni di coordinamento e co-pianificazione** nei confronti dei comuni e del rinnovato referente regionale. *(Si recita: La provincia raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione;)*

In questo **spazio formale** si apre la possibilità di attivare un **percorso ri - costituente** per un **nuovo patto interistituzionale**, a partire dal ruolo centrale dei municipi.

Ciò conduce inevitabilmente a **ridefinire il ruolo degli enti sovraordinati**, mettendone in discussione il principio di governo fino ad oggi piramidale, delocalizzando potere sugli organismi municipali, per poter poi ricomporre un nuovo patto, costruire un nuovo spazio pubblico che sia seriamente fondato sui principi di autonomia relazionale e responsabilità sociale dei soggetti coinvolti.

- **Questioni di Metodo: l'autonomia come principio**

Per dar corso a questa "inversione di rotta" bisogna quindi partire dalla constatazione del dato di fatto che le province non sono certo strutturate per agevolare la crescita di reti orizzontali, e che pertanto questa **trasformazione deve essere gestita coraggiosamente e in maniera sperimentale**, dotandosi di strumenti adeguati alla nuova sfida e assumendo principi orientativi di tale azione.

La sorgente del diritto su cui fondare questo nuovo patto è individuata nel **principio di autonomia dei cittadini** di un territorio, "capacità quindi di iniziativa autonoma, di progetto della cittadinanza attiva in uno spazio pubblico; una autonomia che ha natura relazionale, interattiva, non individualistica; una autonomia che si rapporta, attraverso la partecipazione, alle istituzioni, le più prossime innanzitutto, da cui l'importanza di riconoscere la sovranità delle istituzioni municipali e la necessità di interferenza con esse.

"Il ruolo dell'istituzione di base, quando si apre alla partecipazione, diventa quello dell'autogoverno locale dentro questa interazione, e comprende processi di potenziamento, normazione, statuizione di politiche socialmente condivise. Queste concezioni di autonomia /autogoverno sono quindi i principi del federalismo che non si impone per legge, autogenerato dal basso"

Significativo, ad esempio; lo Statuto del Comune di Pieve Emanuele, che ne regola l'esperienza di Bilancio Partecipativo: "Nel caso in cui progetti e priorità emersi nell'ambito delle assemblee di quartiere si configurino come proposte la cui possibilità di realizzazione esula dalla specifica competenza comunale, in termini di fattibilità economica e/o di ambito territoriale, il Comune si impegna ad assumere un ruolo di referente, di facilitatore e mediatore per l'attivazione e il coordinamento delle necessarie forme concertative e collaborative tra attori esterni, enti pubblici e/o privati".

Sul piano delle relazioni interistituzionali **tale autonomia è indotta quindi dal livello municipale**, come **riproduzione su scala superiore dei processi partecipativi** attivi nel locale.

In tal senso l'azione Provinciale di relazione e coordinamento di reti territoriali deve innanzitutto muovere dalla considerazione dello **stato delle aggregazioni intermunicipali preesistenti**, valorizzando e sviluppando le esperienze di rete che già contemplano forme di partecipazione cittadina.

Ovviamente è necessario intervenire anche laddove queste reti non esistono, mettendo a disposizione **servizi e strumenti** di promozione delle politiche di partecipazione adeguati, senza dimenticare però che **partecipazione significa sempre assunzione di responsabilità e di iniziativa**.

3 - Esperienze: cosa c'è in campo

Riportiamo ora una serie di spunti operativi tratti dalle esperienze di amministrazioni provinciali che più avanti si sono spinte negli ultimi anni nella sperimentazione di politiche di promozione della democrazia partecipativa.

Strumenti Normativi: Statuti e Regolamenti

Posto che una ridefinizione realmente partecipata di Statuti e Regolamenti potrà giungere solo a compimento di un percorso lungo e complesso di reale coinvolgimento dei Municipi, si rileva come, in conseguenza della riforma amministrativa che negli ultimi anni ha visto ridistribuire funzioni e competenze nella Pa, anche molte Province si trovano oggi nella condizione di dover **rivedere la propria carta costituent**e.

Questa può essere **un'occasione per introdurre alcuni elementi** che potranno favorire lo sviluppo di forme di federalismo municipale.

In questa fase è quindi più utile lavorare in **funzione propedeutica**, aprendo spazi che dovranno autoregolamentarsi in seguito, piuttosto che normare nel dettaglio istituti partecipativi non ancora operanti, con evidente **rischio di sovradeterminazione** del processo di statuizione.

Significativo è l'esempio dei **circondari** e delle **unioni di comuni**, che rappresentano un importante terreno di sperimentazione di politiche di **federalismo municipale**.

Strumenti Operativi

- **Condivisione delle buone pratiche.**

I Nuovi Municipi richiedono nuovi strumenti di governo per consentire la partecipazione diretta della cittadinanza alle scelte degli Enti Locali relative alle priorità di intervento ed all'utilizzo delle risorse.

È necessario rispondere a questa domanda partendo dalla condivisione di metodi e strumenti consolidati presso i municipi più avanti nelle sperimentazioni.

A tal fine è necessario un lavoro di mappatura delle buone pratiche svolte a livello municipale e di diffusione di quelle che si ritengono riproducibili, attraverso i canali comunicativi a disposizione.

Allo stesso modo sarà necessario condividere con altri enti sovracomunali le esperienze di partecipazione che si svolgono direttamente su temi di competenza provinciale.

- **Ufficio partecipazione**

L'*Ufficio Provinciale di Coordinamento delle politiche della partecipazione* intende essere una struttura di promozione in possesso delle risorse e delle informazioni riguardanti il territorio per fornire supporto tecnico e condizioni di sviluppo e di efficacia:

- ai Comuni che intendono avviare pratiche partecipative;
- ad altri soggetti che perseguono la democrazia partecipativa (associazioni, laboratori territoriali...)

È inoltre necessaria un'interfaccia efficace sul piano delle relazioni amministrative interne all'ente. Quindi formazione di spazi strutturali em strumenti di interferenza e diffusione del "metodo partecipativo nelle varie politiche dell'ente; in particolare sui temi di ordine strategico.

- **Forum, Consulte, Laboratori territoriali**

È necessario individuare spazi pubblici di confronto tra istituzioni, che prevedano un diretto coinvolgimento della società civile.

Si tratta di luoghi deputati a un confronto attivo tra gli attori territoriali per favorire la diffusione di pratiche partecipative in maniera coordinata, spazi agili ed elastici, che si possano attivare sulla base di criteri generali individuati a livello provinciale, ma anche quando sono praticati dagli stessi attori municipali che li vogliono animare, o dove si rilevano temi che hanno generato conflitto sociale diffuso.

In primo luogo è essenziale quindi il riferimento e l'azione di "empowerment" nei confronti di attori sociali già in campo nel territorio ed alle loro relazioni con le istituzioni di base (**laboratori territoriali**).

Si tratta allora di realizzare, ad esempio, tavoli di confronto e di **interazione strategica** con questi soggetti territoriali e di istituire relazioni efficaci tra questi e le varie politiche provinciali (ed altre di area vasta che possano essere coinvolte).

- **Comunicazione**

È quasi inutile sottolineare nuovamente il ruolo centrale della comunicazione nei processi partecipativi. Ciò comporta un investimento notevole sulle forme di comunicazione interattiva, dove le ICT possono sicuramente giocare un ruolo importante, senza dimenticare gli strumenti più classici di informazione unidirezionale.

- **Risorse**

È inoltre bene ricordare come funzioni come quelle appena descritte siano una novità per la maggior parte degli enti sovracomunali, per cui vanno previsti adeguati stanziamenti di fondi per formazione del personale e consulenze o collaborazioni mirate a colmare le lacune della struttura amministrativa. Ciò valga particolarmente per le fasi di start-up, quando le competenze interne sono spesso da costruire dall'inizio.

In molti casi le risorse per la fase di avvio possono essere reperite tramite bandi di finanziamento promossi da enti governativi superiori, nazionali - bando e-democracy - o internazionali - FSE, PGU delle Nazioni Unite, etc.

4 - Allegati

Si allegano (per la cartella dei materiali dell'assemblea) documenti e contributi espressi nei vari incontri precedenti tra le Province che fanno parte della ARNM o operano in relazione con essa:

- [Report incontro dell'11/3/05;](#)
- [Report incontro dell'8/04/05;](#)
- [Report incontro del 25/06/05;](#)
- [Report incontro del 26/09/05;](#)
- [Nota del prof. Ferraresi.](#)

Province & partecipazione - Riunione tenutasi a Firenze in occasione del Consiglio Direttivo e Comitato Esecutivo dell'ARNM l'11.3.2005

Presenti:

- Provincia di Ascoli Piceno (ass.re Ubaldo Moroni & dott. Giorgio Rocchi)
- Provincia di Milano (ass.ra Irma Dioli e consigliere Vittorio Pozzati, prof. Giorgio Ferraresi)
- Provincia di Parma (ass.ri Tiziana Mozzoni e Emanuele Conte)
- Provincia di Venezia (prof.ssa Anna Marson, in rappresentanza informale)
- Circondario Empolese-Valdelsa (dott. Alfiero Ciampolini, direttore)

Dopo lunga, approfondita e positiva discussione, i presenti convengono sui seguenti punti:

- sull'importanza di sviluppare il tema della partecipazione per qualificare l'azione istituzionale delle Province: "quando si parla di partecipazione nei Comuni è abbastanza chiaro a quali strumenti ed esperienze ci si riferisce", mentre per le Province questa consapevolezza è tutta da costruire (e ciò vale in generale anche per le Regioni, benché il presidente uscente e candidato alla presidenza della Regione Toscana, Claudio Martini, si sia impegnato nel promuovere nella prossima legislatura una legge regionale sulla partecipazione); l'assessore di Ascoli Piceno porta l'esperienza dei risultati positivi già ottenuti in pochi mesi promuovendo una partecipazione più ampia nel ridefinire l'agenda dei problemi da trattare, ma anche su un tema particolarmente problematico come l'arretramento della A14;
- sull'utilità di declinare il tema "province & partecipazione":
 - a) approfondendo le azioni rivolte ai Comuni, per farli maggiormente partecipare ma anche per diffondervi la cultura della partecipazione,
 - b) attivando forme di partecipazione diretta di associazioni e cittadini;
- sul procedere nell'organizzazione di un seminario di approfondimento delle esperienze (cosa è stato fatto, e come) e dei progetti (che cosa si può fare) di partecipazione attivati dalle Province, piuttosto che un Convegno di presentazione al pubblico delle stesse; considerando l'ipotesi di organizzare in un secondo tempo un Convegno vero e proprio;
- sul considerare come centrali, per l'ulteriore approfondimento, i seguenti temi:
 - partecipare innanzitutto la Provincia, attivando rapporti non burocratici all'interno dell'ente nella costruzione delle politiche (PTCP, bilanci sociali ecc. sono ancora troppo spesso interpretati come azioni tecnocratiche);
 - informare sulla partecipazione;
 - formare gli operatori sul territorio capaci di svolgere funzioni di accompagnamento alla partecipazione
 - l'importanza del rapporto Regione-Province (o Regione-Circondari: quello presente è con Imola uno dei due circondari italiani a maggiore autonomia) nell'influenzare il rapporto Province-Comuni
- sull'accettare la disponibilità offerta dalle Province di Milano e Venezia ad ospitare l'iniziativa (seminario e/o convegno), fatta salva la necessità di concordarne le date.

A conclusione della riunione viene fissato un ulteriore incontro di lavoro, finalizzato ad approfondire operativamente la proposta, in occasione del convegno organizzato dall'ARNM a Terra Futura (Firenze, Fortezza da Basso, 8-10 aprile 2005). La data (venerdì 8 o sabato 9) e l'ora precisa saranno comunicate non appena arriverà la conferma.

Il Presidente, Alberto Magnaghi

La Segreteria, Francesca Fondelli, Angelo M. Cirasino

Province & partecipazione - Riunione tenutasi a Firenze in occasione di *Terra Futura* e dell'Assemblea dell'ARNM l'8.4.2005

Presenti:

- Provincia di Ascoli Piceno (Presidente Massimo Rossi, Ass.re Ubaldo Moroni & dott. Giorgio Rocchi)
- Provincia di Biella (Ass.re Davide Bazzini)
- Provincia di Milano (Consigliere Vittorio Pozzati, prof. Giorgio Ferraresi)
- Provincia di Parma (Ass.ra Tiziana Mozzoni, Floriana Brianti)
- Provincia di Roma (Presidente Consiglio Prov.le Adriano Labbucci)
- Provincia di Venezia (Consigliera Laura Di Lucia Coletti, prof.ssa Anna Marson)
- Provincia di Verbania (a titolo personale, Pietro Carmine)

Aprire l'incontro Pozzati che riassume quanto discusso finora nei due incontri precedenti, richiamando la proposta di organizzare un primo incontro di riflessione seminariale sulle esperienze finora maturate o avviate, e un successivo convegno pubblico di presentazione delle stesse; propone che il primo si tenga a Venezia, il secondo a Milano.

Ferraresi illustra una propria nota scritta in merito al ruolo possibile della Provincia come "Provincia dei Comuni", attore di empowerment che dovrebbe proporsi di intercettare i diversi laboratori territoriali.

Marson richiama il contesto di riflessione su un modello potenziale di federalismo dal basso e allargato dal quale le Province di Milano e Venezia si sono mosse nel proporre questa iniziativa "province e partecipazione". Da questo punto di vista, sembra importante riflettere non soltanto sulle esperienze provinciali di relazione con i Comuni, ma anche con le associazioni/società civile e con le strutture interne alla Provincia stessa.

Pozzati ricorda come a Milano la prossima creazione di due nuove Province sia un aspetto importante su cui attivare una riflessione (Province piuttosto che Circondari piuttosto che altro ancora: attivazione politiche "su misura" delle caratteristiche dei diversi territori).

Bazzini esprime il proprio interesse per il tema, e sottolinea la potenzialità di questo approccio per qualificare la cooperazione interistituzionale delle Province; Biella ha pochi abitanti ma ben 86 Comuni, e ha già intrapreso alcune politiche settoriali che utilizzano la partecipazione, dalle quali emerge ad esempio l'importanza di avviare un percorso comune per la formazione del personale su questi temi.

Rossi osserva come le tematiche del documento Ferraresi (strutturare le esperienze, diffondere le pratiche) siano quelle che si stanno affrontando anche ad Ascoli Piceno, e come la partecipazione non vada concepita come politica di nicchia. Uno dei problemi da approfondire è come la Provincia possa attuare un coinvolgimento diretto dei cittadini: lo si sta scoprendo strada facendo. Per ora ci stiamo muovendo nel

- sostenere i bilanci partecipativi a livello comunale (finora non lo avevamo fatto);
- censire le realtà (associazioni, movimenti ecc.) presenti sul territorio per disegnare percorsi partecipativi;
- promuovere la cultura della partecipazione, della cittadinanza attiva;
- screening di tutti gli strumenti concertativi e partecipativi attivati dai vari settori della Provincia, per valorizzarli;
- strutturare l'ufficio partecipazione in modo che agisca anche come "animatore" dei Comuni.

Si tratta complessivamente di un processo che vede convergere fasi e procedure diverse, e che è aperto alla retroattività: mano a mano che emergono i problemi o le opportunità, si rivedono le procedure. Il principio guida è che anche le decisioni prese dalla Provincia riguardano tutte e tutti, non solo gli attori istituzionali o collettivi.

Laura Di Lucia Coletti sintetizza il progetto Provincia Etica, come percorso con cui la Provincia di Venezia ha inteso cogliere la sfida della partecipazione. Attualmente si sta lavorando con i diversi dirigenti e funzionari per assicurare che gli atti siano leggibili dal cittadino e controllabili dall'esterno; con Mag e Banca Etica si stanno attivando forme di microcredito per ricercare sinergie tra progetti locali e resto del mondo; sulla questione dell'ac-

qua, e in particolare dell'acqua minerale, un contributo importante potrebbe venire mettendo in rete le Province che intendono proporre politiche diverse; si sta infine lavorando sulla questione della comunicazione. L'obiettivo complessivo è quello di ridefinire l'etica dell'azione pubblica, riavvicinando il cittadino all'amministrazione. Sottolinea l'importanza che i progetti di partecipazione facciano capo alla Presidenza della Provincia, per riuscire a contaminare l'operato dei diversi settori.

Labbucci informa che la Provincia di Roma ha inviato un questionario sulla partecipazione ai propri 120 Comuni; dal 50% che ha risposto emerge un interesse crescente per il tema ma una scarsità di pratiche. Il primo compito è quindi quello di informare, formare e sostenere a livello dei Comuni classi dirigenti locali in grado di portare avanti queste esperienze, ricercandone le sinergie con i temi sensibili di carattere generale quali i Forum per la pace, la cooperazione internazionale ecc. Nelle Province metropolitane come Roma la questione è come portare fuori dalla città principale le esperienze lì già mature. E' utile fare prima un seminario e poi il convegno: il primo è molto importante, ma bisogna trovare il punto "d'attacco".

Marson richiama relativamente a quest'ultimo intervento la necessità di non porsi come soggetti che possono insegnare ai Comuni, recuperando un discorso autentico sul federalismo inteso come forma di promozione di un governo dal basso, a partire innanzitutto dai cittadini e dalle loro associazioni.

Mozzoni cita l'esperienza di bilancio partecipativo attivata dalla Provincia di Parma come esperienza di (in)formazione e sensibilizzazione all'interno della Provincia e verso i Comuni sui nuovi modi di governare per e con i cittadini.

Rossi osserva che chi esce da un'esperienza in un processo di partecipazione, spesso non governabile, esce comunque con un'idea diversa del fare politica, un'idea diversa delle questioni, l'idea che si può progettare il futuro. Per quanto riguarda le competenze dirette (della Provincia vs i Comuni, e viceversa) non diciamoci che lo sviluppo locale è un tema comunale!

Pozzati propone come date per il seminario fra Province fine giugno, inizio luglio, invitando la Provincia di Venezia a verificare la fattibilità di ospitarlo, e settembre-ottobre per il convegno più allargato.

Marson suggerisce di articolare il seminario in una riflessione sulle esperienze già attivate o in corso di attivazione (sia dal punto sostantivo che procedurale), e sulle prospettive future; chiede inoltre a Rossi, quale membro dell'Ufficio di Presidenza dell'UPI, di verificare se è possibile averne il patrocinio ufficiale.

La riunione si conclude con la condivisione generale di quanto proposto.

Partecipare le Province

Mestre, Centro Servizi della Provincia di Venezia, 24 giugno 2005

Sono intervenuti:

Davide Zoggia (Presidente Provincia Venezia) Apertura dei lavori

Giovanni Allegretti, ARNM

Alfiero Ciampolini, direttore Circondario di Empoli

Marco Cassisa collab ass.partecipazione, Provincia di Biella

Laura Di Lucia Coletti, Consigliera Provincia di Venezia

Giuseppe Di Mola, Provincia di Milano

Adriano Labbucci, Presidente Consiglio provinciale Roma

Anna Marson, Università IUAV di Venezia e ARNM

Ubaldo Maroni, Ass.re Provincia di Ascoli Piceno

Ennio Massolo, Ass.re Provincia di Genova

Renato Panciera, Presidente Municipalità di Marghera

Fabrizio Panozzo, Università Cà Foscari di Venezia

Vittorio Pozzati, Consigliere Provincia di Milano e ARNM

Giorgio Rocchi, Dirigente Provincia di Ascoli Piceno

Alessandro Sabiucciu, Ass.re Provincia di Venezia

Gabriele Scaramuzza, Presidente Municipalità di Favaro

Ludovica Scarpa, Università IUAV di Venezia

Erano altresì presenti:

Rosa Buffa, stagista corso IFTS

Adele Ballerini, collaboratrice CoGruppo-bologna

Mariangela Buccioli, direttivo Ass. educatori territoriali

Laura Baldo, Presidente Coop.soc.libertà

Roberto del Bello, Consigliere Provincia di Venezia

Martina Iannizzotto, coordinatrice Lunaria

Rita Zanutel, Assessora Provincia di Venezia

Zoggia

Attenzione della Provincia di Venezia alla partecipazione, e impegno nell'avviarne i percorsi possibili, tra i quali quello del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di cui la Provincia sta avviando la predisposizione, nonché attraverso il Progetto Provincia Etica.

Perché le Province, enti più 'lontani' dalle cittadine/-i rispetto ai Comuni, è utile promuovere forme di partecipazione diretta?

Sabiucciu

Bisogno di una nuova idea di comunità, a fronte di una crescente atomizzazione dell'individuo che precipita nella solitudine; i non-luoghi accentuano tutto ciò.

Compito di politiche pubbliche di indirizzo complessivo per l'azione dell'ente Provincia qual'è un Ptcp è difendere i beni comuni e ricostruire spazi pubblici locali.

Dopo la Carta del Nuovo Municipio, dovremo pensare a una Carta della Nuova Provincia: sovranità dei cittadini, ruoli degli amministratori ecc.

Di Mola

Partecipazione come punto di vista che può far leggere in modo diverso una serie di temi, ma anche strumento per promuovere *accountability*: rendere conto di ciò che si è fatto, esplicitare gli impegni dell'amministrazione e vincolare i dirigenti a rispettarli.

Pozzati

Come consigliere provinciale mi sembra di dare una rappresentazione teatrale della demo-

crazia. La Provincia deve pensare in termini di aiuto al trattamento dei problemi locali, ma anche di delega di competenza ai Comuni. Prima di ciò è tuttavia fondamentale una semplificazione, essenziale anche per promuovere effettiva partecipazione: pensate che io che sono pagato per farlo, non sono in grado di leggere un bilancio provinciale! Ponendoci dal punto di vista della partecipazione, emergono problemi sostantivi di una certa rilevanza, che normalmente non sono oggetto di alcuna attenzione.

Come arrivare a definire pratiche di partecipazione contestuali rispetto all'ente e al territorio di riferimento?

Labbucci

Vi è uno 'specifico' delle province che va indagato: dobbiamo trovare un punto d'attacco per promuovere partecipazione, facendo leva sui consiglieri provinciali e comunali (almeno al centro-sud), e coinvolgendoli nel ragionare su

a) come formare, stimolare e supportare pratiche di partecipazione;

b) come attivare come ente Provincia modalità e strumenti per produrre partecipazione.

Tra le proposte che è possibile fare: affiancare al Consiglio Provinciale una Camera dei Comuni; promuovere un osservatorio sulle forme di partecipazione attive nel territorio di competenza; riprendere a discutere di democrazia. Il discorso sulla democrazia noi lo facciamo quasi sempre a livello internazionale, poco sulla crisi delle assemblee elettive locali: nelle nostre istituzioni c'è un collasso democratico, e questo problema dovremo porcelo! La partecipazione funziona se funzionano le assemblee elettive: è necessario strutturare maggiormente un intreccio fra le due che faccia fare un passo avanti insieme alle forme di partecipazione allargata e alle istituzioni della democrazia rappresentativa.

Di Mola

Importanza di disporre di una mappatura completa delle diverse forme di organizzazione dei Comuni sul territorio, e quindi di chi fa cosa, Provincia compresa: un quadro istituzionale chiaro aiuta i cittadini e le associazioni a partecipare con maggior consapevolezza.

Le reti esistenti sono molte, ma generalmente scollegate fra loro: un'azione rilevante è dunque quella di integrare le reti già in essere.

Un passaggio importante è quello di far diventare i dipendenti dell'ente garanti dei diritti dei cittadini, esplicitando dal punto di vista politico i diritti e costruendo indicatori per monitorarne l'effettiva promozione.

Mi sembra fondamentale comunque sviluppare una riflessione, anche teorica, sulla democrazia.

Ciampolini

Io ho fatto il Sindaco, l'assessore provinciale e ora dirigo un Circondario. Gestire la partecipazione a livello comunale è senz'altro più facile che a livello provinciale; al tempo stesso la partecipazione del cittadino a livello comunale tratta i temi da un punto di vista locale, anche quando richiederebbero di essere trattati da un punto di vista più ampio; nel circondario, le politiche comunali e provinciali sono gestite unitariamente a livello comprensoriale. Noi abbiamo elaborato un "piano locale di sviluppo" coinvolgendo associazioni e cittadini: ma nell'intraprendere simili azioni è opportuno interrogarsi sul fatto che ci siano le condizioni per far partecipare effettivamente i cittadini.

Maroni

Noi abbiamo organizzato dei consigli provinciali tematici sul territorio, allargati agli amministratori locali, in orari e luoghi in cui chi intendeva farlo poteva effettivamente partecipare. E' stata istituita una delega alla 'partecipazione', un dirigente apposito e un budget di bilancio relativo. Dall'esperienza maturata finora è a mio avviso utile che concertazione e partecipazione allargata convivano.

Rocchi

Ci siamo proposti di amministrare in modo nuovo, diverso, promuovendo atti concreti an-

ziché atti burocratico-amministrativi.

Abbiamo promosso un primo giro d'incontri d'ascolto' sul territorio, insieme ai consigli e alle giunte comunali, e poi nuovi incontri allargati anche ai cittadini.

Per tutti i tavoli di concertazione predisponiamo dei verbali, di cui diamo una disponibilità allargata.

Panozzo

Come fare a partecipare una cosa sempre più complicata? Dobbiamo porci il problema di metter mano all'organizzazione della macchina amministrativa, in quanto per fare partecipazione abbiamo bisogno di un linguaggio condiviso, dei saperi (delle persone) a disposizione dei cittadini che vogliono approfondire delle questioni. Le tecniche non vanno lasciate ai tecnici: finché non avremo dei PEG con chiari obiettivi da verificarsi a fine anno non potremo avere reale partecipazione dei cittadini.

La Provincia di Venezia ha promosso il progetto Provincia Etica per porre al centro la questione dell'etica pubblica. Ciò significa lavorare per un codice etico, per una maggiore trasparenza dell'agire amministrativo: trasparenza significa anche essere capaci di mettere il cittadino nelle condizioni di capire e interagire con il sistema. Promuovere la partecipazione è possibile solo se si creano condizioni favorevoli per una comunicazione corretta e non unidirezionale. Stiamo lavorando a diversi livelli in un progetto di rilettura in chiave etica del funzionamento, attraverso un percorso con i dirigenti e i funzionari dell'ente, per rendere il sistema intelleggibile al cittadino. D'altra parte si sta lavorando attraverso la costruzione di tavoli multistakeholder per la realizzazione di un distretto articolato di Altra Economia.

Massolo

La Provincia di Genova ha promosso un bilancio sociale nell'ambito del progetto Cantieri della Funzione Pubblica, fondato su una serie di indicatori (dai rapporti sullo stato dell'ambiente e del territorio provinciale) non solo di 'prodotto', ma di risultato in termini dell'organizzazione assunta per produrlo. Anziché istituire un gruppo che si occupi di partecipazione, è stato richiesto a ogni servizio di individuare nel suo PEG dei progetti in grado di promuovere partecipazione.

Scarpa

Ogni frase che avete detto fin qui è puro nominalismo: può essere utile, ma non è il linguaggio concreto per parlare di partecipazione!

Cassisa

Dalla mia esperienza nell'ufficio partecipazione del Comune di Biella mi sembra importante osservare che la tecnica non deve essere lasciata ai tecnici: io vedo gli assessori annasprire rispetto alle 'tecniche' controllate dal direttore generale.

Quali pratiche eque e solidali di interazione tra enti territoriali di diversa scala?

Marson

Per quanto riguarda il contesto lombardo-veneto, varie accezioni di federalismo hanno sempre connotato, nella lunga durata, il rapporto tra amministrazioni locali (città) e governo centrale, almeno dall'epoca carolingia (per la terraferma) e bizantina (per le lagune costiere) in poi. Rispetto a questa prospettiva di lungo periodo, le modalità organizzative dello Stato centrale italiano hanno rappresentato in qualche modo una pagina oscura; la stessa creazione delle regioni, e le sempre maggiori competenze loro assegnate, rappresentano una forma di neocentralismo locale piuttosto che di *foedus*, di patto tra locale e centrale. Anche il fallimento del movimento 'cento città' ha dimostrato a difficoltà di mettere in atto contropoteri istituzionali effettivi, non tanto o solo di veto quanto di stimolo a fare meglio, fare diverso, fare in luoghi più adatti. La creazione recente, in alcuni Comuni maggiori, di municipalità, rappresenta una speranza, purtroppo debole se consideriamo il contesto in cui si inserisce.

Perché allora proporsi di migliorare questo quadro di riferimento promuovendo partecipazione? Forse per disperazione: se mettiamo a confronto la società corporativa del XIX secolo, capace di garantirsi profitto ma anche di produrre grandi riforme sociali, con la società neocorporativa attuale, tesa a occupare Stato, ma anche Regioni, Province, Comuni per portare avanti esclusivamente interessi privati, è chiaro che la concertazione oggi non fa che assicurare una rappresentanza più ampia di interessi privati di profitto. Trasformare le pratiche di concertazione in pratiche di partecipazione allargata è una delle poche strade percorribili per riportare gli interessi collettivi e diffusi nell'agenda politica.

Che fare dunque?

- delocalizzare potere (circondari, municipalità ecc.) ma anche distribuire/diffondere potere, e luoghi di interazione sociale in cui l'interesse collettivo possa ridefinirsi dal basso, dagli attori direttamente interessati;
- rendere trasparenti e accessibili i processi decisionali e le conoscenze che li fondano;
- strutturare un sistema di contro-poteri.

Pancierà

Negli anni '80 la partecipazione avveniva a livello dei consigli di quartiere. Con il venir meno del ruolo dei consigli di quartiere, negli anni successivi è diminuita anche la partecipazione. Ora a Venezia la prospettiva della città metropolitana, con la creazione delle municipalità, ha riaperto alcune possibilità di promuovere partecipazione a livello locale. Al vertice di ogni amministrazione dovrebbe starci il cittadino: il ruolo di municipalità, Comuni e Province nella città metropolitana va ripensato tenendo conto di questo.

Scaramuzza

Vista dalle municipalità, Venezia è città madre ma anche matrigna. Il Comune, anche quello di Venezia, continua poi a produrre pianificazioni territoriali che non dialogano con quelle dei Comuni contermini, e di ciò fanno le spese anche e soprattutto le municipalità poste ai confini.

Le municipalità stanno vivendo più in generale un momento difficile, e avrebbero necessità di un rilancio politico, di un trasferimento effettivo di tutte quelle competenze che non necessitano di economie di scala, anziché di una duplicazione di strutture. Al tempo stesso, le municipalità hanno senso, possono qualificare l'azione politica, soltanto se riescono a farsi promotrici di partecipazione.

Dovremo chiederci più spesso 'dove' sono localizzate oggi le decisioni.

Allegretti

Le province, così come gli altri enti, dovrebbero darsi forme di partecipazione che agiscano sia su se stesse che sull'esterno.

Per quanto riguarda i rapporti interistituzionali, andrebbero sperimentati strumenti che possano essere adottati per imitazione da altri livelli.

In forma di sintesi non esaustiva:

- *partecipazione come punto di vista per ripensare i rapporti interistituzionali e il federalismo*
- *cosa serve per far partecipare i cittadini? Chiarezza del quadro istituzionale, chiarezza dei ruoli, chiarezza degli esiti, tempi e modi adeguati.*
- *Cittadino come indicatore biotico dell'accountability delle istituzioni locali*
- *Città metropolitana come luogo di municipalità, comuni e province con competenze chiaramente distribuite (anziché duplicate) e occasioni di partecipazione a tutti i livelli*
- *Sfida delle municipalità (e delle province): promuovere partecipazione come occasione per qualificare politicamente il ruolo dell'ente*
- *L'amministrazione che intende promuovere partecipazione deve innanzitutto farla essa stessa*
- *Attivare i consiglieri provinciali e comunali come garanti della partecipazione*

Per quanto riguarda i futuri appuntamenti, si è deciso di mantenere fermo il prossimo incontro nell'ambito di un evento pubblico promosso dalla Provincia di Milano in autunno, in data ancora da definirsi.

Questo prossimo incontro potrebbe essere l'occasione per sottoscrivere una 'carta d'intenti' relativa alle province.

In preparazione di quest'incontro, e per approfondire la riflessione a partire da esperienze concrete, si chiede a tutti gli amministratori, consiglieri e tecnici presenti, nonché a quanti altri siano interessati, di predisporre una scheda sintetica e di fornire il link alle pagine web in cui siano disponibili maggiori informazioni.

Province & partecipazione - Riunione tenutasi presso la Provincia di Milano il 26.10.2005

Presenti:

- Provincia di Ancona (Giancarlo Sagramola)
- Provincia di Ascoli Piceno (Ass.re Ubaldo Maroni)
- Provincia di Biella (Ass.re Davide Bazzini, Marco Cassisa)
- Provincia di Milano (Ass.ra Irma Dioli, Consigliere Vittorio Pozzati,)
- Provincia di Napoli
- Provincia di Parma (Ass.ra Tiziana Mozzoni, Floriana Brianti)
- Provincia di Savona (Isabella Sorgini, Paulo de Melo)
- Provincia di Reggio Emilia (Giorgia Riccò)
- Circondario Empolese (Pres. Alfiero Ciampolini)
- Coordinamento ARNM (Salvatore Amura, prof. Giovanni Allegretti, prof. Giorgio Ferraresi)

L'incontro si svolge a seguito dei precedenti appuntamenti del 11/03/2005 a Firenze, 8/04/2005 a Firenze, del 24/06/2005 a Venezia, di cui vengono distribuiti i verbali ai partecipanti.

La discussione si sviluppa in due direzioni.

Un primo giro di interventi di tutti i soggetti presenti punta a riannodare i fili tramite una breve presentazione delle esperienze, delle attività e delle iniziative che ogni ente sovraterritoriale sta oggi mettendo in campo per promuovere forme di democrazia partecipativa nei municipi presenti sul proprio territorio. In tal modo è possibile coinvolgere nella discussione anche i soggetti che intervengono per la prima volta a quest'ambito, ovvero le Province di Napoli, Savona, Ancona e Reggio Emilia.

Al termine di questo primo giro di interventi si procede ad ipotizzare le attività da svolgere in vista dell'incontro del 5 Novembre a Bari, con particolare riferimento al gruppo di lavoro "Il federalismo municipale: il ruolo degli enti intermedi" che nel raccoglierà ad un tavolo gli enti sovraterritoriali intervenuti.

Pertanto:

- tutti i soggetti intervenuti si sono impegnati a produrre una sintesi delle "buone pratiche" attuate nel campo della Partecipazione dal proprio Ente. Tutte le Sintesi dovranno essere inoltrate alla segreteria della Rete del Nuovo Municipio (XXX@XXX.XXX) entro e non oltre il xxxxxxxxxx affinché possano essere stampate ed inserite tra i materiali di lavoro dell'Incontro di Bari.

A tal fine si richiede l'invio di materiale il più possibile sintetico (max 5 pagine?)

- si è dato mandato ad un gruppo di lavoro per la stesura di una bozza di "Vademecum" rivolto agli enti sovraterritoriali sulle "buone pratiche" di promozione della Democrazia Partecipativa. Tale documento dovrà quindi essere discusso durante il gruppo di lavoro: "Il federalismo municipale: il ruolo degli enti intermedi, durante l'Incontro di Bari del 5 Novembre.

Per la stesura del documento si sono proposti:

Salvatore Amura (Coordinamento ARNM)

Giorgio Ferraresi (ARNM)

Giovanni Allegretti (ARNM)

Ubaldo Maroni (Provincia Ascoli Piceno)

Irma Dioli (Provincia Milano)

Davide Bazzini (Provincia Biella)

La riunione si conclude con la condivisione generale di quanto proposto.

Rete tra le Province attive sulla partecipazione, con ARNM

Temi / approcci del confronto

Note di GF 06.04.05

1. Una concezione della partecipazione legata alla ridefinizione del ruolo interattivo della provincia

La impostazione della "partecipazione" nelle politiche delle province è fortemente condizionata dalla definizione che si intende dare al ruolo della provincia.

La provincia ha *proprie competenze* ed esprime azioni dirette sul territorio (e quindi nei confronti dei soggetti sociali insediati) ma si connota essenzialmente come ente "*intermedio*" con possibili forti correlazioni *non puramente o prevalentemente "sovraordinate"* con le istituzioni di base e quindi con la partecipazione di base ad esse riferita.

Si richiama una *opzione fondamentale*, a tale proposito, che è espressa dalla Rete del Nuovo Municipio (nei suoi documenti programmatici e nelle pratiche) che può essere proposta come opzione generale e che si ritiene sia ampiamente condivisa dalle province che con la Rete dialogano o di cui fanno parte:

"la provincia dei comuni" come traduzione in atto, a questo livello, di una scelta generale di federalismo reale ; un principio di autogoverno di base coordinato e interattivo con gli organi di grado "superiore" ("copianificazione")

Ciò vale doppiamente se si considera che l'autogoverno di base produce, come fenomeno sempre più presente in molte aree, "*reti di comuni*" che tendono ad affrontare problemi di area vasta e di carattere strategico e di carattere complesso, assumendo responsabilità di territorio (di sistemi territoriali).

2. Una struttura relazionale della partecipazione con i soggetti territoriali ed una sua rilevanza strategica

La tipologia dominante di partecipazione sociale, la più diffusa e diretta si esprime nei confronti dei comuni e delle reti intercomunali formando a sua volta reti di soggetti sociali aggregati per aree o temi (o aree/ temi): *laboratori territoriali*, reti partecipative

La struttura della partecipazione nell'ambito delle province individua si propone allora, in questi termini, almeno secondo *due prime dimensioni* e modalità fondamentali:

- la *partecipazione interistituzionale* con i municipi e le reti municipali di base e d'area; nel cui ambito possono anche essere forniti strumenti e supporti ulteriori per la partecipazione locale ed per la interazione municipi / società civile;
- in rapporto sostanziale con questa (anche se non sempre coincidente per area e temi) si propone *la relazione attiva con i laboratori territoriali* e le reti sociali di partecipazione sul territorio, mediante azioni di "empowerment", di sostegno strumentale e finanziario e di fornitura di saperi ulteriori, di co-elaborazione di scenari strategici.

In ordine a questi due modi , ed al secondo in particolare, si tratta di far sì che la partecipazione possa occuparsi di (e incidere su) *questioni strutturali* di area vasta con efficacia., andando oltre (ma non negandoli come generativi) i processi partecipativi locali.

Questo significa *fondarsi sul territorio e sulle esperienze di autogoverno locale* e "servirle" portandole ad efficacia ; e correlandole con le politiche provinciali (e d anche di livello superiore).

Si configura così un'altra coerenza con le tesi del Nuovo Municipio : la rilevanza fondamentale della *strategia dello sviluppo locale* e della responsabilità territoriale

Una forma non settoriale ma interferente/integrata della partecipazione: tavoli interattivi di indirizzo strategico

Un ulteriore aspetto della efficacia e strutturalità del partecipazione a livello di area intermedia (provinciale) sta nel considerare che le relazioni con i soggetti sociali (come sopra configurate) *incidano sulle politiche nella loro complessità*. Il carattere strategico e non marginale/confinato del partecipazione sta nel potere interferire nelle diverse politiche provinciali in termini intersettoriali.

Un chiaro limite degli assessorati alla partecipazione (quando si sono potuti strappare) consiste nel loro essere configurati come *un mero settore aggiunto*, non un metodo generale incidente sul complesso delle politiche.

Si tratta allora di strutturare una vera incidenza dell'approccio partecipativo sulle diverse scelte delle strategie provinciali come *metodo fondante*.

In tal senso pare necessario definire il ruolo degli assessorati e degli uffici della partecipazione .

Ad esempio attraverso la fondazione di *osservatori attivi e " sportelli" della partecipazione* sui vari fronti e nelle diverse aree e la formazione di *"laboratori interattivi strategici "* che vedano attorno al tavolo i *vari assessorati* e che implicino la presenza di espressioni dei *laboratori territoriali e di reti di comuni*.

Anche una partecipazione interna alla istituzione provincia e applicata alla formazione delle linee sulle proprie politiche

Appare necessario, in relazione al punto precedente, che il *metodo partecipativo divenga modo condiviso* nella elaborazione delle politiche proprie della provincia e della *propria vita amministrativa interna in generale*. Questo compito può essere attivato dagli uffici/assessorati alla partecipazione e rivolto alla organizzazione delle provincia.

- mediante *seminari e processi formativi* sul senso politico della opzione partecipativa e sulle sue modalità e forme
- mediante una attivazione di *processi decisionali* nei vari settori di competenza propria delle province , mettendo in discussione *criteri di priorità e scelte in alternativa* da discutere con *forme aggregate di soggetti* sociali intercettabili a livello di area vasta (anche oltre i laboratori territoriali partecipativi già operanti): sindacati, associazionismo, forum sociali, ecc.

Forme dirette di relazione partecipativa tra provincia e società su alcune politiche

Processi quindi di *relazione diretta istituzione provinciale /società indotta dalla provincia stessa*, attraverso mediazioni associative ed altre forme di aggregazione di soggetti sono quindi possibili sulle politiche di propria competenza istituzionale.

Sia ritiene anche che su specifiche *questioni emergenti* (pace, politiche giovanili, nuova cittadinanza e migranti, crisi occupazionali, orientamenti su altri temi generali) sia possibile attivare *forme di consultazione e di strutturazione di relazioni temporanee o meno*: forum, luoghi di dialogo, inchieste con esiti interattivi, manifestazioni ricorrenti, ecc.

Si ritiene tuttavia (e questo lo si propone particolarmente alla discussione) che la costruzione della *relazione stabile e strategica con i laboratori territoriali di base* già autorganizzati o comunque *viventi nel territorio* e di rapporti con il federalismo comunale rappresentino la *"via privilegiata"* ; forse preferibile, almeno in questa fase, sui rapporti di induzione della partecipazione "dall'alto" per iniziativa diretta provinciale, proprio per i motivi suddetti: una esigenza di partire dal basso, dalla *organizzazione dell'autogoverno* sociale ed

istituzionale che costituisce *il valore aggiunto per una rifondazione democratica* nel nostro panorama.

Bilancio partecipativo provinciale: come esito e "costrutto"?

Si considera infine che nel quadro della strutturazione partecipativa delle decisioni di fondo della provincia sia possibile giungere a forme di *"bilancio partecipativo"*. Su singole politiche di competenza o meglio su scelte aggregate e complesse di indirizzo generale e strategico.

Si tratta di discutere se questo non debba essere necessariamente *un esito costruito* (per non essere solo formale e superficiale) dal percorso prioritario suddetto : un rapporto "progettuale" e "costruttore del soggetto", con reti istituzionali di base, con laboratori territoriali, con iniziative dirette quando vi siano occasioni e modi possibili su politiche emergenti.

Il bilancio partecipativo si è rivelato efficace quando si è realizzato come esito di *un "costrutto" di esperienze partecipative*, basato una su conoscenza e pratica delle relazioni istituzione/società. Si creda che ciò valga in particolare misura per la partecipazione a livello provinciale che è pratica più nuova e da sperimentare rispetto ad altri percorsi partecipativi più locali e consolidati.