



PROVINCE&PARTECIPAZIONE

a cura di ARNM - Gruppo di lavoro sugli Enti Intermedi

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 sovraterritoriali che durante la riunione di Bari si troveranno a discutere al tavolo del 2° Gruppo di Lavoro.

Si sottolinea come nel parlare di enti sovraterritoriali 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 è una novità.

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 sovraterritoriali nella promozione delle politiche di partecipazione e delle forme di autosostenibilità, è il **costante dualismo** con cui si interpreta tale ruolo, evidenziando la necessità di intervenire contemporaneamente:

- nella **promozione** e nell'**implementazione** 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/Tangenzialità**

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 (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 sovraterritoriale 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 con cui interferiranno** 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 sovraterritoriali 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 neo-centralismo 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 relazionale** dei cittadini di un territorio, "capacità quindi di iniziativa autonoma, di progetto dei cittadini in uno spazio pubblico; 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.

"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 è l'esempio dello 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 si trasferisce quindi a 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 implementando 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, poiché, 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 costituyente**, 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 autoregolarsi in seguito, piuttosto che normare nel dettaglio istituti partecipativi non ancora operanti, con evidente **rischio di sovradeterminazione** del processo statutivo.

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 sovraterritoriali 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:

- ai Comuni che intendono avviare pratiche partecipative;
- ad altri soggetti che perseguono la democrazia partecipativa.

È inoltre necessaria un'interfaccia efficace sul piano delle relazioni amministrative interne all'ente.

- **Forum, Consulte, Laboratori territoriali**

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

Si parla 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 aditi dagli stessi attori municipali che li andranno ad animare, o dove si rilevano temi che hanno generato conflitto sociale diffuso.

- **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 sovraterritoriali, 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.