





Che cosa ne è stato dei risultati

Il documento preliminare

Lo statuto della Regione Toscana prevede che la Giunta, prima di presentare un disegno di legge al Consiglio Regionale, debba elaborare un “documento preliminare” da sottoporre a una prima discussione del Consiglio Regionale. Partendo dai risultati del Town Meeting, e da un documento elaborato dalla Rete Nuovo Municipio, gli uffici della Regione hanno predisposto il documento preliminare, che è stato discusso dalla Giunta Regionale il 27 dicembre 2006.

Prima di presentare il documento in Consiglio Regionale la Giunta decide di organizzare un momento di confronto con i 48 rappresentanti dei tavoli del Town Meeting, e li convoca per un incontro l'8

febbraio 2007. Riportiamo qui integralmente il resoconto dei tre gruppi di discussione svolti in quella data.

Durante l'incontro emerge nel complesso un generale apprezzamento per la sintesi compiuta dagli uffici. Le principali questioni che emergono dalla discussione dei gruppi riguardano il diritto dei cittadini di proporre progetti di partecipazione in condizione di parità rispetto agli enti locali (punto già presente nel documento, ma che si vorrebbe sottolineare con maggior forza), un'indicazione più esplicita sulle procedure di dibattito pubblico sui grandi interventi (tema che nel documento era stato poco tematizzato), le condizioni di indipendenza del soggetto cui spetterà la selezione dei progetti.

Al termine della discussione l'assessore Fragai afferma che non

Resoconto gruppo di lavoro sulla bozza del documento preliminare della proposta di legge regionale sulla partecipazione

Firenze, 8 febbraio 2006

I partecipanti all'incontro hanno lavorato divisi in tre gruppi di discussione facilitati da Francesca Rispoli, Iolanda Romano e Luigi Bobbio alla revisione della bozza del documento preliminare proponendo osservazioni e integrazioni al testo in varie parti.

Indicazioni e osservazioni generali:

Uno dei tre gruppi di lavoro concorda sul fatto che sia il tempo avuto a disposizione per analizzare il documento sia il tempo dedicato alla discussione siano stati insufficienti.

All'interno del gruppo si condividono poi alcune osservazioni generali:

- visto che si tratta di una legge regionale, è opportuno cambiare l'ordine dei paragrafi nel documento, mettendo prima "la previsione di procedure partecipative per le politiche regionali" e poi "la regolamentazione dei processi partecipativi a scala locale".
- la Regione deve impegnarsi a dare *il buon esempio* e promuovere con forza la partecipazione nelle proprie politiche e progetti (es. definire una quota annuale di bilancio regionale da destinare alla partecipazione, attuare la partecipazione prevista nella legge di governo del territorio, prevedere che gli atti di pianificazione a scala regionale, provinciale e regionale siano costruiti in maniera partecipata);
- se si intende la partecipazione come forma ordinaria di governo occorre eliminare il concetto di straordinarietà della partecipazione

Per quanto riguarda i titoli principali su cui la legge dovrebbe esprimersi, dalla discussione dei tre gruppi emergono spunti interessanti per integrare o modificare alcuni significativi passaggi del documento

1. Principi e obiettivi della legge

Viene chiesto di introdurre con maggiore chiarezza la definizione di partecipazione come **partecipazione alla decisione, fin dalla fase istruttoria**.

Si ritiene necessario modificare il principio che esclude dai processi partecipativi **i progetti considerati "irreversibili"** in quanto giunti ad una fase avanzata di progettazione o approvazione.

Si richiede invece che i progetti che possono essere affrontati con processi partecipativi siano tutti i progetti, a qualunque stadio della decisione essi siano giunti (i progetti sono tutti "potenzialmente reversibili"). A questo proposito si definiscono alcune **cautele** che devono essere adottate nel caso che il progetto in questione (ossia oggetto di una proposta di percorso partecipativo) sia in avanzato stato di progettazione: **i criteri** con cui si può intervenire in un processo avanzato di realizzazione devono essere particolarmente chiari e stringenti (il senso è: più il progetto è in stadio avanzato di definizione più devono essere stringenti le motivazioni che spingono i proponenti a anteporre un percorso partecipativo alla realizzazione).

Si chiede di mettere in maggiore evidenza il concetto di **partecipazione come diritto individuale non legato alla cittadinanza**.

Viene valutato che il principio di inclusività non deve essere legato a criteri quantitativi (il maggior numero possibile di attori coinvolti) ma alla creazione di un **sistema di attori rappresentativi della molteplicità sociale**.

Si suggerisce poi di:

Far emergere con maggior forza il fatto che la partecipazione non indebolisce il ruolo politico-istituzionale degli enti locali, ma al contrario migliora le



politiche e rafforza le **capacità di autogoverno**.

Ricordare lo stretto rapporto tra **partecipazione e politiche di decentramento**.

Destinare una parte di **bilancio degli enti locali** alla decisione partecipata degli investimenti (cioè trasformare lo strumento del bilancio partecipativo in un principio generale per la partecipazione, per dare concretezza agli obiettivi della legge).

Introdurre il concetto di partecipazione come difesa degli **interessi collettivi** e dei **beni comuni** (es. territorio e paesaggio).

Uno dei tre gruppi chiede, inoltre, di introdurre nella legge una specifica riguardante i risultati che ci si attende **dalle discussioni pubbliche sui grandi interventi**: si richiede che la legge preveda che siano considerate delle alternative fattibili al progetto originario e che al termine del processo di discussione pubblica si possano confrontare le diverse alternative emerse dal dibattito.

2. Requisiti fondamentali, criteri di valutazione e modalità di attivazione dei processi partecipativi:

Si chiede di:

Definire anche per i processi attivati dai cittadini gli stessi criteri di sostegno che verrebbero attribuiti ai processi partecipativi attivati dagli Enti locali. Il senso di questa richiesta è di chiarire che la Legge:

- dovrebbe garantire **pari dignità** ai processi attivati “dall’alto” rispetto a quelli attivati “dal basso”
- non dovrebbe richiedere ai proponenti (nel primo caso gli Enti locali e nel secondo caso i gruppi auto-organizzati di cittadini) gli stessi requisiti per essere giudicati meritevoli del sostegno regionale; in sostanza si dovrebbero utilizzare diversi sistemi di valutazione per i due tipi di processi.

Dare maggiore enfasi alla **continuità dei processi**, che deve entrare nella parte operativa della legge (requisiti fondamentali di un processo partecipativo).

Armonizzare i **tempi** della partecipazione con i tempi della decisione politico-amministrativa.

Favorire l’**autoprogettualità dei processi promossi dai giovani**, di solito difficilmente intercettabili dalle istituzioni.

Rafforzare il ruolo dell’**associazionismo**.

La gran parte dei presenti all’incontro richiede maggiore chiarezza sulle modalità secondo cui i cittadini possono richiedere l’attivazione di un processo partecipativo. A tal proposito si chiede di modificare (a pag 22 della bozza di documento preliminare) il punto in cui si indica che deve essere la Giunta Regionale a definire l’elenco dei grandi interventi, indicando al suo posto che la legge deve definire una **procedura automatica e i relativi requisiti**. I requisiti devono essere quelli emersi dal Town Meeting, a cui uno dei tre gruppi propone di **aggiungere il requisito dell’impatto sociale degli interventi**.

Uno dei gruppi chiede quale intervento possa svolgere la regione e con quali procedure quando **un comune**, sollecitato dai propri cittadini, **si rifiuti di dar corso a un percorso partecipato** su scelte di sua competenza. Il gruppo ritiene che si tratti di un problema molto serio, perché molti comuni toscani sono poco propensi ad aprirsi alla partecipazione su questioni che essi ritengono strategiche per loro.

3. Misure di sostegno

I presenti concordano sui seguenti punti:

Nella definizione delle misure di sostegno, occorre dare maggiore peso a dispositivi che garantiscano la “sostenibilità” nel tempo dei processi partecipativi, come il **supporto tecnico**, la **creazione di specifiche strutture**, la **comunicazione**, la **formazione**, ecc., piuttosto che al sostegno finanziario *una tantum*.

La **formazione**, per essere efficace, deve essere legata ai progetti e alle realizzazioni.

È necessario, attraverso la formazione, **costruire una cultura della partecipazione**, sia all'interno delle amministrazioni sia nella società civile, anche per ricostruire un **rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni**, elemento indispensabile per la riuscita di un processo partecipativo.

Occorre garantire un'adeguata **informazione ai cittadini** per una partecipazione consapevole.

È necessario adottare misure atte a **trasformare e snellire le procedure burocratico-amministrative**, che oggi ostacolano la partecipazione.

Per rafforzare la **comunicazione** si potrebbe ipotizzare un rapporto tra regione e canali di informazione locale, pensando, ad esempio, alla creazione di una rubrica settimanale su una televisione locale, che informi sulle sperimentazioni in corso sul territorio toscano.

4. Organo di valutazione dei progetti ammissibili al sostegno regionale

Chi valuta i progetti?

In primo luogo viene chiarito che il soggetto che si occuperà della valutazione dei progetti ammissibili al sostegno regionale deve essere un **organo terzo**, ossia indipendente dalla struttura di governo regionale (la Giunta).

Come è composto?

Nei diversi gruppi sono emerse **diverse opzioni** per dare corpo all'ipotesi di terzietà di tale organo, che in taluni casi propendono per una maggiore fiducia per l'indipendenza di giudizio degli uffici regionali e in altri per una richiesta di massima esternalizzazione dell'organo dalla struttura politica e tecnica regionale. Le **raccomandazioni**

emerse, sulle quali non è stato raggiunto un consenso unanime ma che confermano l'orientamento espresso al punto precedente, sono le seguenti:

- un organo composto in modo misto con tecnici (degli uffici regionali) e politici
- un organo composto da membri degli uffici regionali
- una presenza, qualunque sia l'organo prescelto, di alcuni rappresentanti della società civile
- la distinzione della fase di valutazione in due fasi: una istruttoria e una di valutazione, che potrebbero essere attribuite a due organi distinti (il primo potrebbe avere funzioni più tecniche e quindi essere anche assegnato ad una parte degli uffici regionali, e il secondo con funzioni decisionali)
- una Commissione apposita del Consiglio Regionale, la cui composizione, che non può essere solo politica, preveda altri soggetti (tecnici, esperti, difensore civico, ecc.) rappresentativi dei diversi settori d'intervento (es. urbanistica, cultura, sociale, ecc.). Tale commissione deve:
 - garantire procedure di valutazione pubbliche e trasparenti;
 - essere autorevole e legittimata dal basso;
 - prevedere organi di monitoraggio e controllo diffusi a scala locale ("Commissione decentrata");
 - prevedere misure di garanzia atte ad evitare "i conflitti di interesse", sia a scala regionale sia negli organi decentrati;
 - valutare i progetti in tempi certi (6 mesi).



potrà inserire tutte le modifiche proposte, per non dover compiere un altro passaggio in Giunta, ma che comunque ci sarà la possibilità di riproporle nella fase successiva, ovvero nella discussione sul vero e proprio testo di legge.

La nuova versione del documento che viene presentata in Consiglio contiene però un cambiamento richiesto a gran voce dai “rappresentanti di tavolo”: viene infatti eliminata l’affermazione secondo cui i progetti di partecipazione non possono essere ammessi su “decisioni irreversibili” (l’obiezione dei partecipanti è che nessuna decisione è obiettivamente irreversibile).

Il **Consiglio regionale** dedica la seduta del 27 marzo 2007 a discutere il documento preliminare. Non vengono sollevate obiezioni particolarmente forti. La Giunta riceve il via libera alla predisposizione del testo di legge sulla base del documento preliminare ora approvato dal Consiglio (il documento e il video del dibattito consiliare sono scaricabili dal sito www.regione.toscana.it/partecipazione).

L’iter legislativo: il percorso di partecipazione continua

Anche in questa fase il lavoro prosegue con lo stesso stile partecipativo fin qui adottato. Vediamo brevemente quali sono state le tappe di questo percorso:

1. nel corso del mese di aprile la Regione Toscana, con i suoi uffici, ha lavorato alla stesura di una **prima bozza di articolato** per tradurre in legge le indicazioni del documento preliminare;
2. nel mese di maggio è stata svolta una serie di **verifiche tecnico-giuridiche** anche con il coinvolgimento del mondo accademico e di tutti i possibili settori interessati all’interno della Regione;
3. venerdì 8 giugno si è svolto un **incontro con i 48 rappresentanti** dei tavoli del Town Meeting, per discutere insieme della bozza del Progetto di Legge per la Partecipazione. Si è trattato di un incontro



molto utile e proficuo in cui sono stati raccolti ulteriori consigli e suggerimenti, inseriti nella bozza;

4. il 20 giugno l'Assessore Fragai, dopo aver rivisto la bozza di Progetto di Legge alla luce dell'incontro con i rappresentanti di tavolo, l'ha inviata a **tutti i 408 partecipanti al Town Meeting** e ha chiesto loro di esprimere un'opinione sul testo, attraverso il blog attivo sul sito, entro una settimana da quella data;
5. nelle settimane seguenti l'assessorato e gli uffici regionali hanno svolto la **concertazione istituzionale e generale** che lo Statuto regionale prevede: il tavolo di concertazione con gli Enti locali e con le rappresentanze sociali ed economiche, dalle quali sono state tratte ulteriori osservazioni e proposte di revisione
6. terminata questa ulteriore fase di confronto con i partecipanti al Town Meeting gli uffici

regionali hanno elaborato la **proposta definitiva**, che è stata trasmessa alla Giunta.

La Giunta regionale, in data **30 luglio ha approvato il Progetto di legge** e agli inizi di settembre lo ha trasmesso all'esame del Consiglio che lo potrà definitivamente approvare entro la fine del 2007, nei tempi inizialmente prefissati.

Ma il percorso di partecipazione non si interrompe qui. Parallelamente all'esame della legge da parte del Consiglio regionale l'Assessorato alla Partecipazione avvia un **percorso di coinvolgimento degli eletti in Toscana**, al fine di preparare ed accompagnare la discussione in consiglio e promuovere la conoscenza della legge.

Il percorso, avviato di concerto con l'Anci (Associazione nazionale comuni italiani) e l'Upi (Unione province italiane), parte da un'**indagine svolta con interviste in profondità** –una quindicina- ad un campione di consiglieri comu-



nali, provinciali e regionali eletti in Toscana, volta a raccogliere le principali osservazioni e preoccupazioni sulla futura applicazione della legge.

Il percorso di indagine permetterà di individuare alcuni nodi particolarmente critici, che saranno discussi e approfonditi nel corso di un **evento di partecipazione rivolto agli eletti** il 14 novembre. L'evento avrà luogo, anche per ragioni simboliche, a Marina di Carrara: lo stesso da cui è partita l'elaborazione della legge nel corso del Town Meeting, esattamente un anno prima.

Una prima valutazione da parte di alcuni protagonisti

Commento di Luigi Bobbio

Luigi Bobbio insegna Analisi delle politiche pubbliche presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Torino ed ha partecipato alla costruzione del percorso di legge come componente del tavolo tecnico-scientifico

All'inizio – lo confesso – non ero affatto convinto che si dovesse arrivare a una legge. Mi pareva, infatti, che l'approdo legislativo nascondesse due trappole. Temevo, innanzi tutto, un risultato prevalentemente retorico: una legge che si preoccupasse soprattutto di proclamare principi e di affermare diritti, lasciando nel vago la loro portata effettiva. Le leggi italiane sono già piene di sacrosante affermazioni di principio in tutti in campi della vita

sociale, ma questo non migliora granché la nostra esistenza. Un'ennesima legge-manifesto avrebbe potuto costituire una comoda scappatoia sia per gli amministratori regionali, sia per le associazioni e i movimenti: avrebbero conseguito, con poco sforzo, una tappa (solo apparentemente) storica.

Temevo, in secondo luogo, che l'adozione di uno strumento normativo sarebbe stata un'occasione ghiotta per tutti coloro che non aspettavano altro per imporre obblighi a destra e a manca, costringere gli enti locali riottosi a “fare partecipazione” o rendere vincolanti le scelte compiute dalle assemblee di cittadini. Ma la partecipazione è una cosa delicata. Si deve fare per convinzione e non per dovere. Non può tradursi in un ennesimo adempimento burocratico. Ha bisogno di invenzione, flessibilità e informalità. Non può essere imbrigliata entro norme troppo rigide. Deve svolgersi in modo tale da pesare sulle scelte delle amministrazioni, ma non può pretendere di legare loro imperiosamente le mani.

Alla fine mi sono dovuto ricredere. Il dibattito è riuscito a uscire dalla strettoia “affermazione di diritti – imposizione di obblighi” ed ha percorso un'altra strada. La proposta di legge che ne è uscita è un testo leggero, senza troppe dichiarazioni altisonanti, che non impone vincoli, ma mette in moto processi. Ha una funzione di innesco, di apertura, di incoraggiamento. Non prescrive la partecipazione, dà una spinta a chi vuole attivarla, secondo criteri di equità, di correttezza e di inclusione. Sostiene quelle



associazioni, quei movimenti, quei comitati o quegli enti locali che vorranno giocare le loro carte su questo terreno (mediante il meccanismo del “*sostegno regionale ai progetti di partecipazione*”). E permette di affrontare preventivamente i possibili conflitti sulle grandi opere mediante l’apertura di un dibattito tra gli stessi soggetti sociali confliggenti (mediante il meccanismo del “*dibattito pubblico sui grandi interventi*”). Offre una garanzia per tutte le parti in causa – amministratori pubblici e cittadini – affidando la selezione dei progetti e la gestione dei dibattiti pubblici a un’*autorità indipendente*. Ed è infine – cosa rara – una *legge a termine*. Non ingolferà per gli anni a venire la schiera, già sovrabbondante, delle leggi vigenti, ma scomparirà automaticamente cinque anni dopo la sua adozione e potrà essere riproposta solo dopo un’accurata valutazione degli effetti che avrà prodotto nel quinquennio trascorso.

Questo esito felice – e per me inatteso – deriva direttamente dalla discussione che è stata condotta tra tutti (o quasi) i soggetti interessati per circa un anno e mezzo. Il dibattito sulla legge ha coinvolto probabilmente un migliaio di cittadini toscani e, con particolare intensità, quelle 408 persone che hanno partecipato al Town Meeting di Marina di Carrara nel novembre 2006. E ho l’impressione che al di là delle tensioni, delle divergenze e dei sospetti (che c’erano e che in parte sono sicuramente rimasti) si sia verificato un vero processo di apprendimento reciproco. Il punto di forza del cammino percorso è stato quello di non tradursi nella

solita concertazione, in cui ciascuna parte arriva al tavolo con le proprie posizioni precostituite e il risultato finale, per ben che vada, è un compromesso; ma di pretendere da tutti una partecipazione a titolo individuale. I piccoli tavoli rotondi del Town Meeting sono stati, da questo punto di vista, una risorsa eccezionale. E anche i due successivi incontri tra i 46 rappresentanti di tavolo. A giudicare dal risultato, si può dire che è stata un’esperienza preziosa e che andrebbe riprodotta – migliorandola – per altre leggi o in altre regioni. Insomma penso che in questo anno e mezzo sia veramente successo qualcosa di importante e non rituale.

Ovviamente con qualche limite. In qualche occasione – con un pizzico di esagerazione – è stato detto che la legge è stata elaborata con la partecipazione dei “cittadini”. Non è proprio così. Le 500-1000 persone che sono state coinvolte nella discussione (una goccia nel mare rispetto alla popolazione della Toscana) erano tutti “addetti ai lavori”: amministratori locali, esponenti di gruppi o di associazioni, intellettuali. È stata – diciamo – una *consultazione di élite* (come mostra il fatto che più della metà dei partecipanti al Town Meeting erano laureati). Credo che sia stato bene così, perché le tematiche proposte erano troppo specialistiche per coinvolgere o appassionare il grande pubblico. E credo che sia anche stato un procedimento efficace. Ma dobbiamo essere consapevoli che di elite si è trattato.

Un aspetto più preoccupante consiste nel fatto che il dibattito si è svolto quasi esclusivamente



all'interno della sinistra, come è risultato evidente dal tipo di contestazioni emerse nel corso del dibattito. Un'equipe di ricerca, guidata da Anna Carola Freschi, è riuscita a intervistare 248 partecipanti al Town Meeting (dunque più della metà): il 70% di loro si è dichiarato di estrema sinistra. Le associazioni di centro e di destra, che pure non dovrebbero mancare in Toscana (dove esistono antiche "zone bianche" e nuove "zone azzurre") non sono state o non si sono sentite coinvolte in un dibattito sulla partecipazione che pure le riguardava altrettanto. La discussione sulla legge è stata così condotta un po' troppo "in casa". La sinistra è una casa tutt'altro che pacificata, ospita aspri conflitti e, proprio per questo, si è trattato di un dibattito vero e niente affatto scontato. Ma è pur sempre una casa. La formidabile barriera che in Italia divide le due metà dello schieramento politico non è stata scalfita. È stata sicuramente una sconfitta per chi punta sull'inclusione e la partecipazione a tutto campo. C'è solo da sperare che nelle esperienze partecipative che verranno messe in moto dalla legge questa barriera sia destinata ad essere oltrepassata.

Commento di Alberto Magnaghi

Alberto Magnaghi insegna Pianificazione Territoriale presso la Facoltà di Architettura dell'Università di Firenze, è Presidente dell'associazione Rete del Nuovo Municipio. Ha partecipato alla costruzione del percorso di legge come componente del tavolo tecnico-scientifico.

Le tappe della costruzione della legge sulla partecipazione della Regione toscana esemplificano una pratica di buongoverno che si incentra sul rapporto mantenutosi costante fra il metodo di costruzione e la formulazione progressiva dei contenuti della legge

Il metodo

Va premesso che l'idea di applicare la democrazia partecipativa al livello regionale e in particolare all'attività legislativa presenta non poche difficoltà. La sede primaria della democrazia partecipativa resta il municipio, il quartiere, il luogo dove è possibile realizzare relazioni sociali di prossimità e la costruzione diretta di esperienze comunitarie. Tuttavia l'orizzonte del "federalismo municipale solidale" come prospettato ad esempio

dalla Rete del Nuovo Municipio, richiede la realizzazione integrale del principio di sussidiarietà per affrontare i problemi alla loro giusta scala di risoluzione, in forme non gerarchiche. Se si vuole attribuire ai processi partecipativi il ruolo di strumento di intervento della cittadinanza attiva sulla costruzione del proprio futuro, è chiaro che tematiche come la qualità dell'ambiente di vita, la produzione, il consumo, la qualità dell'alimentazione, la mobilità, il paesaggio, le strategie di sviluppo, ecc. richiedono una forte interscalarità degli attori interessati e delle istituzioni coinvolte, dai comuni ai circondari, alle province alla regione.

Il percorso ha visto tappe diverse per modalità, soggetti, temi e per livelli territoriali "di prossimità": la costruzione della legge regionale è stata dunque un banco di prova della possibilità di realizzare percorsi partecipativi interscalari, anche se nei passaggi di scala territoriale tende a d'affievolirsi il rapporto diretto con i cittadini e ad affermarsi il rapporto con rappresentanze più o meno istituzionali. L'interscalarità dei processi partecipativi consentirebbe una effettiva modellazione degli organi superiori di governo come espressione delle comunità locali in una strategia di federalismo municipale solidale.

Il percorso è stato anche la ricerca del ruolo che può giocare una legge regionale nell'incentivare, promuovere, diffondere processi e istituti partecipativi a livello locale e garantirne il funzionamento senza ovviamente ledere i principi di autonomia del municipio come

luogo primario della partecipazione e tenendo conto della distinzione necessaria fra azioni istituzionali (top down) e azioni che nascono dal sociale (bottom up).

I contenuti

Il testo della Giunta ha recepito in gran parte gli esiti complessi del processo partecipativo, che sintetizzo nei seguenti punti:

- dar corpo e piena attuazione allo Statuto regionale in merito alla partecipazione dei cittadini alle scelte di governo affermando il principio del metodo partecipativo come "forma ordinaria di governo in tutti i settori e in tutti i livelli amministrativi";
- realizzare nei processi partecipativi la massima inclusività soprattutto dei soggetti più deboli e privi di rappresentanza;
- promuovere forme di autoorganizzazione e di autogoverno della società civile;

Per quanto riguarda la partecipazione su scala locale la legge prevede:

- la promozione e la diffusione dei processi partecipativi locali, incentivando le "buone pratiche" e progetti specifici di attivazione di processi partecipativi promossi da enti locali, cittadini, associazioni;
- la definizione dei principi che garantiscono requisiti essenziali del processo partecipativo: inclusività, trasparenza e pari opportunità di accesso alle informazioni, condivisione preliminare delle



regole della discussione e del confronto, definizione dei tempi del dibattito pubblico;

- sostegno delle iniziative autonome della società civile e delle sue forme associative.

Per quanto riguarda le procedure partecipative per le politiche regionali la legge prevede, oltre alla generalizzazione e sistematizzazione delle procedure partecipative già presenti in molti settori:

- l'attivazione di procedure straordinarie di dibattito pubblico regionale su opere di particolare impatto socioterritoriale;
- la sperimentazione dei processi partecipativi in settori di competenza regionale di particolare importanza quali le grandi scelte in materia di gestione e di governo del territorio, di politica ambientale, sanitaria, sui servizi pubblici locali, ecc.

La messa in campo di una pluralità di soggetti che restituisce diritto di parola a ampi interessi sociali modifica l'orizzonte e i contenuti delle strategie, spostando le forme di governance dal modello toscano storico della concertazione (fra livelli istituzionali) e programmazione negoziale (fra rappresentanze di interessi, con i suoi risvolti consociativi), alla democrazia partecipativa. Questo passaggio è destinato ad influire, ad esempio, sulle strategie di governo del territorio. Se è vero che siamo di fronte ad una crescente divaricazione fra scelte di crescita economica legate ai processi competitivi delle forze economiche sul mercato globale e benessere dei cittadini (come si evince dai con-

flitti crescenti, anche in Toscana sulle grandi opere), è evidente che l'introduzione nel dibattito pubblico degli interessi sociali allargati relativi ai beni comuni, il territorio l'ambiente e il paesaggio in primis, è destinato a mettere a nudo questa forbice e a modificare l'agenda politica e gli obiettivi strategici rispetto a quelli portati avanti da attori (poteri finanziari, immobiliari, commerciali e industriali, ecc) che vedono gli abitanti come degli intrusi nelle decisioni di uso e governo del territorio.

D'altra parte il fatto che la legge assuma la democrazia partecipativa come forma ordinaria di governo rappresenta un passaggio strategico fondamentale per almeno due ragioni:

- a) impone una radicale trasformazione nel funzionamento dell'amministrazione locale oggi abituata ad agire per politiche di settore che rispondono a specifici interessi del settore stesso e non fanno riferimento ad una domanda aggregata espressa attraverso un dibattito pubblico, rispetto alla quale valutare le singole politiche di settore. La attivazione della partecipazione come forma ordinaria di governo dovrebbe avere come prima conseguenza la riorganizzazione intersettoriale del sistema decisionale;
- b) favorisce il passaggio dell'azione partecipativa da questioni puntuali, solitamente determinate dagli effetti di scelte generali già compiute sulla qualità della vita degli abitanti, a questioni più generali del futuro di una città, di un terri-

torio, di una regione, delle sue scelte ambientali, produttive, di consumo, ecc; consentendo ad esempio di affrontare in forme nuove il rapporto fra città e mondo rurale (qualità alimentare, energia, acque, paesaggio, reti corte di produzione e consumo, ecc); uscendo dunque da una visione “quartieristica” della partecipazione per affrontare i temi dell’autogoverno della comunità locale.

Infine il principio di sussidiarietà: l’applicazione radicale della Regione Toscana di questo principio ad esempio nella legge 1/2005 sul governo del territorio suscita, soprattutto in molti urbanisti, ma anche in alcune forze politiche e ambienti culturali, forti perplessità. Si verificano così spinte per ripristinare organi di controllo sovraordinati, verso un neocentralismo regionale. Le motivazioni ruotano intorno al concetto della debolezza dei comuni a fronte dei poteri forti (interessi della rendita immobiliare in primis) a decidere autonomamente, e alla connivenza oggettiva dei comuni stessi con gli interessi economici e speculativi, determinata dalla debolezza crescente della finanza locale e al ricatto su ICI e oneri di urbanizzazione.

Naturalmente questi problemi esistono, ed è quotidiana la verifica della devastazione patrimoniale che produce sul territorio toscano.

La legge sulla partecipazione può essere tuttavia un forte deterrente per una risoluzione in avanti del problema, senza ritorni al neocentralismo.

Infatti una applicazione integrale e radicale del principio di sussidiarietà, quale quella attivata dalla Regione Toscana, ha senso solo se il Comune è effettiva espressione della comunità e degli obiettivi di interesse collettivo che scaturiscono dalla cittadinanza attiva e non di pochi interessi forti di natura privatistica. Solo con processi partecipativi ampi e strutturati è possibile che il Comune esprima una reale capacità di autogoverno che, nell’attivare politiche che rispondano agli interessi relativi al benessere degli abitanti, consente autentici livelli sussidiali con gli altri livelli di governo del territorio.

La legge 1/2005 sul governo del territorio costituisce dunque un banco di prova immediato degli effetti potenziali della legge sulla partecipazione: attivando infatti quanto già delineato nell’articolo 5 della legge (statuto del territorio) sulla democrazia partecipativa, e rafforzato con le modifiche introdotte dalla legge sulla partecipazione, è possibile attivare un percorso che, dalla individuazione condivisa delle risorse essenziali in campo ambientale, territoriale e paesistico, alla definizione delle invarianti strutturali e alle regole statutarie per la loro conservazione e valorizzazione, si sviluppi un dibattito pubblico che porti alla stesura dello statuto del territorio come strumento socialmente condiviso, a carattere “costituzionale”.

Questo percorso (accompagnato da altre forme di organizzazione della finanza locale) consentirebbe maggiore autonomia dell’ente locale e una reale espressione della società locale nel difendere e valorizzare il proprio territorio



come risorsa per modelli di sviluppo autosostenibili.

Opportunità e rischi di una normativa sulla partecipazione

L'articolato di legge è l'esito di un complesso processo interattivo: esso non appartiene a qualcuno in particolare, e ciascuno vi ritrova qualche elemento della propria visione del mondo, e anche cose che non si condividono, parzialmente o interamente. Anche per la Rete del Nuovo Municipio è così. Il nostro giudizio finale è che la legge offre opportunità che non esistevano, che essa può attivare politiche e progetti innovativi, incoraggiare e rafforzare le azioni spontanee della popolazione.

Pensiamo peraltro che in alcuni punti la legge possa e debba essere migliorata nel dibattito consigliare. Ad esempio sul numero

eccessivo di firme per attivare i processi, e sulle garanzie di autonomia dalla Giunta e di effettiva terzietà dell'Autorità garante.

Tuttavia il destino di una legge resta alla fine legato alla dialettica politica e sociale, alla capacità degli abitanti di piegare quella legge ai propri bisogni e alle proprie aspettative: l'attuazione della legge potrà avere un carattere sperimentale, se i movimenti, i comitati e le organizzazioni sociali di base, sempre più attivi in Toscana, avranno la volontà di "mettere alla prova" la legge, ad esempio chiedendo di aprire procedimenti di dibattito pubblico sui temi più scottanti della grandi opere, verificando l'effettiva apertura di processi partecipativi nei piani strutturali, controllando gli esiti dei processi e proponendo, al termine della sperimentazione, le modifiche e i miglioramenti necessari.





Commento di Manuele Braghero

Responsabile dell'Ufficio di Segreteria dell'Assessore Fragai e coordinatore del percorso di partecipazione per la costruzione della Legge.

L'essere coordinatore generale dell'evento TM, mi ha posto in un punto d'osservazione singolare, allo snodo tra Regione Toscana e gli altri soggetti coinvolti e tra il decisore politico regionale, la Giunta e, in particolare, l'Assessore di riferimento, e le strutture dell'amministrazione regionale.

Da questo punto di vista provo a sviluppare tre considerazioni:

La prima riguarda la peculiarità del processo messo in atto e la sua sfida sul terreno della gestione della complessità, a partire dall'interrelazione tra i diversi settori regionali. Si è trattato infatti di costruire un evento partecipativo caratterizzato da elevata complessità e alta visibilità, il che ha sicuramente rappresentato una prova importante per una macchina complessa come quella regionale.

Il risultato è stato positivo, si è sviluppata una collaborazione tra le diverse strutture regionali che è andata oltre ogni aspettativa. L'amministrazione pubblica della Regione Toscana ha risposto a questa importante sollecitazione realizzando formule di collaborazione tra diverse Direzioni Generali e tra diversi settori. Ciò è stato possibile sia grazie ad una disponibilità, anche personale, dei Direttori Generali e dei singoli dirigenti coinvolti ma anche, e soprattutto, dalla disponibilità di singoli dipendenti regionali che hanno voluto partecipare e misurarsi con questa sfida. Da chi aveva da mettere a disposizione una generica attitudine alla relazione e all'accoglienza a chi disponeva di competenze tecniche e informatiche; da chi ha favorito la partecipazione dei non vedenti a chi, per conoscere da dentro questa esperienza, si è prestato ai lavori più materiali di supporto organizzativo. Nell'insieme direi che si è evidenziata una significativa disponibilità all'innovazione.

Questo risultato è certamente da



collegarsi alla scelta di agire privilegiando quali fattori centrali la trasparenza e la partecipazione, anche interna, fattori senza i quali qualunque misura di natura organizzativa finalizzata ad affrontare le criticità e gestire il processo sarebbe risultata insufficiente e limitata.

La seconda considerazione deriva dall'aver assistito durante il processo partecipativo per la costruzione della legge ad una effettiva disponibilità di tutti a mettersi realmente in gioco. La cosa, tutt'altro che scontata, richiede la presenza di alcune importanti condizioni: argomenti autentici, persone messe in condizioni di riflettere e confrontarsi, il ricorso ad una metodologia adeguata.

Un dato fondamentale è che nessuno dei partecipanti, neppure quelli più strutturati nelle proprie convinzioni ed esperienze concrete, è uscito da alcuna fase del processo con le stesse idee con cui era entrato, e che ciò non è mai stato vissuto come una perdita di qualcosa di personale, ma anzi come un arricchimento.

La sensazione, per chi ha partecipato a questo percorso è simile a quella che si ha di ritorno da un viaggio in Africa: l'aver fatto parte di qualcosa che ti ha cambiato, l'aver vissuto un processo caratterizzato da continue sorprese, un evento civico creativo. Non è una frase mia ma è quanto hanno testimoniato alcuni dei partecipanti, anche quelli che prima erano scettici. Discutere di argomenti di cui si riconosce l'importanza avendo modo di rifletterci e partecipando attivamente allo scambio di opinio-

ni con altre 8/10 persone, sapendo che altri stanno facendo lo stesso, e che tutto ciò sarà utile a costruire opzioni per una legge ha affascinato molti partecipanti. A un anno di distanza persone ci avvicinano per ringraziare di questa opportunità. Anche i soggetti più critici rispetto all'iniziativa non se ne sono mai chiamati fuori, ma hanno sempre partecipato, esprimendo al termine dell'esperienza la loro opinione, anche negativa. La partecipazione anche da parte dei più scettici e la conseguente dichiarazione del proprio punto di vista anche se decisamente contrario all'iniziativa, mi pare un aspetto fondamentale poiché significa relazione e riconoscimento reciproco.

La terza considerazione è di carattere più generale e afferisce all'etica dei comportamenti. La particolare condizione di dipendente pubblico, integrato nella macchina regionale e quindi a conoscenza del suo funzionamento e l'aver svolto per questo evento un lavoro direttamente collegato al livello politico, mi ha permesso di apprezzare un dato che non era scontato: trovo infatti che il Presidente della Regione, Claudio Martini, e l'Assessore, Agostino Fragai che hanno governato il processo hanno dimostrato un notevole coraggio politico. Si sono rivelati fondamentali per il buon esito del processo l'avvio a partire da un'idea solida (migliorare la democrazia), la capacità di mettersi in gioco, il coraggio di accogliere le critiche ma anche di sostenere in modo chiaro e aperto le proprie idee, anche quando si è trattato di dire dei no.

Il coraggio politico ha consentito di

iniziare un percorso di sperimentazione avviato nel gennaio 2006 e che terminerà nel novembre 2007, quindi un processo lungo e impegnativo ma che si è realizzato senza sfilacciamenti e senza il rinvio di nemmeno uno degli appuntamenti previsti.

Impegni come questo fanno capire che non esiste solo la dimensione delle istituzioni nell'occhio del ciclone per i costi e le inefficienze della politica, ma che ha ancora senso essere amministratori e uomini di governo.

Perché questi processi si realizzino sono fondamentali idee forti da cui partire, capacità di ascolto, disponibilità a mettersi in discussione e ad assumersi responsabilità.

Solo così sono immaginabili effetti positivi e ricadute anche sul resto della politica e della macchina amministrativa.

Non mi sfuggono le potenzialità e neppure i rischi. Il mio auspicio è che la legge si trasformi in un moltiplicatore delle occasioni di partecipazione e migliori la qualità della vita civile e democratica della comunità toscana. Ritengo fondamentale che il livello politico e quello amministrativo lavorino insieme per scongiurare il rischio che la legge si trasformi in un mero adempimento formale e burocratico o soltanto in un'occasione di visibilità, non finalizzata alla partecipazione. In fondo non è difficile: basta continuare a lavorare come abbiamo fatto in questi due anni.

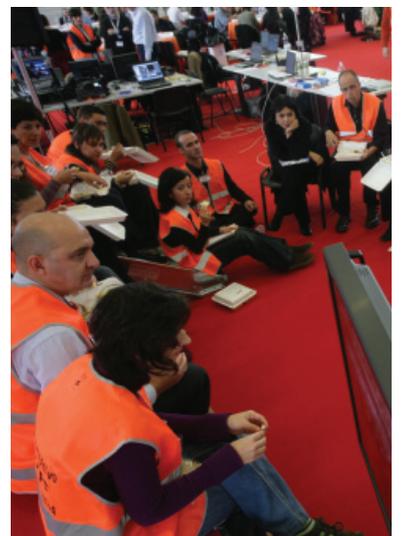
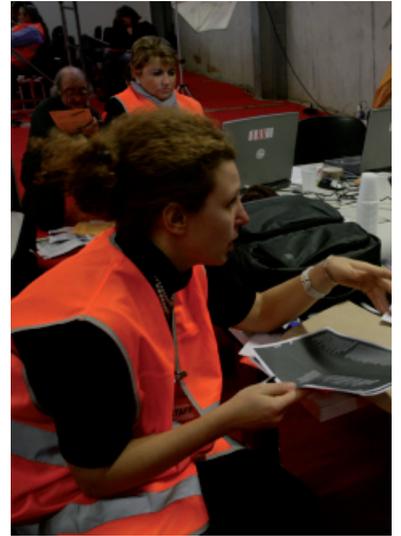
Prossime esperienze di partecipazione della Regione Toscana

Anche quest'anno, in attesa dell'approvazione della legge e dell'avvio del primo anno di sperimentazione, la Regione Toscana organizza il Town Meeting, che avrà luogo in **ben nove sedi diverse**, collegate con un sofisticato sistema tecnologico che permetterà a tutti i cittadini coinvolti di partecipare attivamente.

Il luogo in cui avrà sede la regia dell'evento è lo stesso dello scorso Town Meeting, lo spazio di Carrara Fiere. Le altre sedi saranno localizzate a Follonica, Abbadia San Salvatore, Firenze, Empoli, San Marcello Pistoiese, Prato, Arezzo, Livorno e Siena e accoglieranno cittadini provenienti da bacini di affluenza confinanti o limitrofi.

Il Town meeting del 2007 riguarderà il tema della **compartecipazione alla spesa sanitaria** e sarà organizzato dall'Assessorato alla Partecipazione e da quello al Diritto alla Salute.

I partecipanti, fra i duecentocinquanta e i trecento, saranno estratti da un **campione casuale** di quindicimila nominativi e saranno impegnati per l'intera giornata a discutere, esprimere le proprie idee, prendere posizione con il voto, realizzando una significativa esperienza di "democrazia deliberativa, che aiuterà la Regione a fare scelte in materia di diritto alla salute dei cittadini.







Conclusioni

Agostino Fragai

Assessore alle Riforme Istituzionali
ed al Rapporto con gli enti locali
e alla partecipazione dei cittadini

Nelle ore in cui si chiude il testo del Report finale, la legge toscana sulla partecipazione sta continuando il suo percorso verso l'approvazione: il Consiglio regionale ha infatti assegnato la proposta di legge alle competenti commissioni consiliari al fine di essere discussa e approvata entro la fine del 2007, come avevamo previsto.

Contemporaneamente, la Giunta sta decidendo di svolgere il secondo Town meeting - che si terrà il 17 novembre - su un argomento centrale della politica regionale, quello della sanità. D'intesa con la Giunta e con l'Assessorato alla Salute, il nostro assessorato alle Riforme istituzionali e alla Partecipazione ha infatti deciso di organizzare il Town meeting 2007 sul tema della compartecipazione alla spesa sanitaria.

I partecipanti saranno estratti da

un campione casuale e saranno impegnati per l'intera giornata a discutere, esprimere le proprie idee, prendere posizione con il voto, realizzando una significativa esperienza di "democrazia deliberativa", che aiuterà la Regione a fare scelte in materia di diritto alla salute dei cittadini.

La Regione conferma così la propria volontà nel guardare alla partecipazione come ad un pensiero forte, non solo più inclusivo e democratico, ma anche più efficace e tempestivo nel raggiungimento degli obiettivi. Conferma la sua volontà di scommettere sulla maturità della società, sul senso civico dei cittadini e sul loro patrimonio di conoscenze e professionalità.

L'idea di partecipazione che sta alla base della legge regionale

e che emerge dai Town Meeting 2006 e 2007 implica una diversa forma di manifestarsi del governo pubblico: prima ha luogo il confronto argomentato con tutti coloro che sono toccati dall'oggetto della discussione, includendo tutti gli interessi e i punti di vista, e soltanto dopo vengono prese le decisioni. In questo modo, vengono messe al centro del processo decisionale la trasparenza, la cultura dell'ascolto e al tempo stesso l'efficienza e la responsabilità di coloro che alla fine devono prendere una decisione.

La nuova legge è anche uno strumento che mira a ridurre i costi della politica: ritardare una decisione, preparare e avviare progetti per opere che non verranno mai realizzate, bloccare i lavori in fase di realizzazione di un progetto costa molto. Più di quanto è necessario per informare i cittadini sui progetti della pubblica amministrazione, per organizzare dibattiti pubblici o altre occasioni di confronto.

La nuova legge regionale non è dunque una legge di spesa, ma è una legge che investe sulla democrazia, che mira a far sì che i processi decisionali siano più partecipati e condivisi e quindi più rapidi ed efficaci; che mira non a sostituire gli organi democraticamente eletti, ma ad aumentare il grado di condivisione delle scelte e dunque a fare delle scelte "migliori" per tutti.

La nuova legge, in quanto si propone di coinvolgere direttamente i cittadini nella fase di costruzione e definizione delle decisioni, rappresenta anche una risposta al distacco e alla disaffezione dei cit-

tadini nei confronti delle istituzioni democratiche. La necessità di stabilire un rapporto positivo e fecondo tra chi è preposto, in quanto rappresentante eletto, a decidere e chi è sottoposto alle decisioni è avvertita oggi in modo forte nel nostro paese, attraversato da una fase di cosiddetta "antipolitica".

E se l'antipolitica è, per certi versi, la risposta della società civile a un modo di far politica autoreferenziale e distante dalla società, da un altro punto di vista la possiamo considerare come una forte richiesta di cambiamento che la società rivolge, con determinazione e con forza, al mondo della politica e a quello delle istituzioni; possiamo considerarla, insomma, come una forte richiesta di politica.

Crediamo che a fronte di ciò, la politica debba rispondere e possa farlo mettendo in atto tutte quelle buone pratiche che coinvolgano davvero i cittadini nelle scelte che li riguardano affidando loro un potere decisionale non limitato alla scadenza elettorale, ma esteso alle altre fasi della vita delle comunità. Questo, insieme ad un rafforzamento del ruolo delle assemblee elettive, che ad oggi soffrono di una eccessiva erosione del loro potere decisionale a favore degli esecutivi, garantirà un accrescimento del sentimento di appartenenza a una comunità e favorirà un più fecondo rapporto tra i cittadini e i rappresentanti da loro eletti.

Infine, un'ultima considerazione. Scrivere le pagine conclusive di questo report mi ha dato il privilegio di poter leggere tutto quello che gli altri hanno scritto prima di



me. Voglio anche io, come hanno già fatto Luigi Bobbio e Alberto Magnaghi, introdurre una riflessione personale per testimoniare che il lavoro che abbiamo svolto fin qui e che ci ha portato alle soglie della discussione in Consiglio Regionale ha rappresentato per me un'esperienza originale ed entusiasmante, nella quale, insieme a tanti compagni di strada, ho potuto sperimentare forme nuove di discussione e una disponibilità e una passione fuori dal comune, contagiosa direi. Oggi, al di là delle forme in cui una

legge si deve proporre e approvare, sarebbe improprio per chiunque avocare a sé la paternità di questa legge: questa legge è veramente di tutti quelli che ci hanno lavorato, a qualunque livello. Per questo, al di là di ogni altra considerazione, intendo ringraziare tutti i compagni di viaggio che hanno permesso a quella che era solo un'idea iniziale di trasformarsi in una proposta di legge di cui fin dai prossimi mesi potranno giovare tutti i cittadini toscani.

