

**VERSO UNA LEGGE REGIONALE SULLA PARTECIPAZIONE**

# Comitato Regionale Consumatori e Utenti

*Gruppo di lavoro*

*(al gruppo di lavoro - costituito da Giulio Caselli, Marco Festelli, Clara Gonnelli, coordinato da Adriano Amadei, segretaria Claudia Pagnini - hanno collaborato anche Gabriella Galastri e Alice Mugnai)*

# Il significato di partecipazione

Partecipazione significa **prendere** parte.

Ma si può prendere parte, senza **essere** parte?

La legge sulla partecipazione, di cui la Regione Toscana ha avviato il percorso – è presumibile - intende perseguire l'obiettivo costituito dal “prendere parte”, cercando di rispondere affermativamente all'interrogativo “essendo parte”.

# Essere parte, come reciproca disponibilità

Non si può “essere parte”, se non c’è una reciproca disponibilità fra i soggetti che “prendono parte”.

Tale disponibilità può assumere i tratti:

- di un atteggiamento-comportamento di fatto;
- di un riconoscimento giuridico.

La Regione Toscana, con l’avvio dell’iter che condurrà ad una legge sulla partecipazione, ha decisamente imboccato la seconda strada.

E’ ovvio che non si tratta di alternative che si escludono fra loro, ma – nella seconda ipotesi – di una deliberata volontà di elevare al rango di una legge regionale profili inerenti fatti e relazioni, alcuni dei quali già in atto, dando loro caratteri di dignità, cogenza e sistematicità, che, <sup>3</sup> senza un dispositivo di legge, sarebbe difficile acquisire

# La con-presenza di due soggettività

L'“essere parte” implica altri “con-ponenti”, che la futura legge regionale riconoscerà (nel senso di una presa d'atto).

La legge sulla partecipazione significa pertanto che - sulla scena politico-amministrativa e dell'operatività finalizzata al pubblico interesse – convivono due soggetti (o, forse, sarebbe meglio dire: due soggettività):

- una soggettività è quella delle istituzioni pubbliche, secondo la comune accezione;

# Tratti costitutivi e implicazioni dell'essere parte

L'essere parte - dal versante istituzionale - significa dare atto dei limiti dei propri poteri, ammettendo/postulando l'integrazione/interazione con altri poteri.

L'essere parte – dal lato dei cittadini e delle loro aggregazioni – significa prendere atto dei propri poteri, riconoscendone le potenzialità, le opportunità ed i limiti.

Nel primo caso, può sembrare trattarsi di autolimitazioni o rinunce.

Nel secondo caso, si potrebbe pensare in termini di estensione dei poteri.

In realtà, non sembrano pertinenti, né la prima né la seconda interpretazione.

# Poteri e loro esercizio

Ma, se non sono poste in gioco le attribuzioni dei soggetti della partecipazione, quali profili dovrebbero essere presi in considerazione dalla futura legge regionale?

A nostro parere, non i poteri in sé, ma l'esercizio degli stessi, e, nel fare questo:

- i rapporti reciproci;
- i procedimenti;
- la struttura amministrativa ed i servizi

La grande opportunità di un empowerment complessivo

Praticare autenticamente la partecipazione non comporta inevitabili rinunce o limitazioni, per un verso, e potenziamento, per un altro, quanto la grande opportunità di un empowerment complessivo.

La teoria porterebbe ad affermare che il concorso nel perseguimento dello stesso obiettivo del pubblico interesse dovrebbe garantire meglio l'efficacia, di quanto sia possibile se per lo stesso risultato si impegnino  
– separatamente -  
oggetti istituzionali e oggetti delle

# Governance e problematicità

Quindi, la partecipazione non toglie, ma aggiunge e moltiplica, con effetto sinergico, le potenzialità di istituzioni e cittadini, sostituendo un governo centralizzato e monodimensionale (**government**) con un governo allargato, pluridimensionale e condiviso (**governance**),

Ma, in concreto – come si diceva un tempo – non sono tutte rose e fiori ...

Infatti, non sempre il bene comune è inteso allo stesso modo dalle parti e non sempre

# Ma la partecipazione è sempre ammessa ed è sempre positiva?

Si pongono allora gli interrogativi:

- se la partecipazione sia ammissibile sempre o soltanto quando si proceda da una concordanza di vedute;
- se la partecipazione sia sempre funzionale al perseguimento del pubblico interesse o quando sia riscontrata una convergenza di idee.

Rispondiamo affermativamente sull'ammissibilità e sulla funzionalità della partecipazione, sia nell'eventualità di un'armonia fra i soggetti, sia nell'ipotesi di divergenze.

Nel primo caso – che non occorre nemmeno argomentare - la partecipazione può mettere a frutto premesse già favorevoli.

Nel secondo, possiamo sostenere che è comunque positivo far emergere dissonanze, tematizzarle e discuterne, evitando scontri ideologici frontali e traducendo la conflittualità nei termini di una dialettica razionale, da cui far derivare approfondimenti, riscontri e nuove possibilità di collaborazione

# PROGRAMMA DI GOVERNO PER VIII LEGISLATURA REGIONALE (1)

Nel capitolo “Una regione coesa e partecipata”, si afferma fra l’altro:

- Una società più partecipe dei processi di coesione e inclusione, oltre i tradizionali modelli dello stato sociale, significa anche una società più coinvolta attraverso nuove forme di partecipazione fra diversi livelli istituzionali, associazioni, movimenti, etc.
- Si colloca in questa prospettiva anche la diffusione delle tecnologie informatiche e della rete di E-governance, la base di sempre più estesi percorsi virtuosi di accumulazione di conoscenza attraverso la conoscenza, tali da

# PROGRAMMA DI GOVERNO PER VIII LEGISLATURA REGIONALE (1 bis)

La prima citazione del capitolo “Una regione coesa e partecipata” allude all’obiettivo politico, ma anche etico, di una società che promuove processi coesivi e inclusivi, nell’accezione positiva del termine.

Nuove forme di partecipazione fra diversi livelli istituzionali, associazioni, movimenti, etc. , insieme alla diffusione delle tecnologie informatiche e della rete di E-governance, ne costituiscono le modalità culturali e tecnologico-politico-culturali per il perseguimento, il consolidamento e lo sviluppo del suddetto obiettivo.

La E-governance, come uso di tecnologie telematiche, è anche mezzo per “sempre più estesi percorsi virtuosi di accumulazione di conoscenza attraverso la conoscenza” per cittadini e comunità competenti, che è condizione essenziale perché la partecipazione possa esprimersi come diffusa responsabilità democratica. scongiurando il

# PROGRAMMA DI GOVERNO PER VIII LEGISLATURA REGIONALE (2)

Nel capitolo “Una regione coesa e partecipata”, si prosegue:

- Tutto questo richiede un’elevata partecipazione da parte di una società attiva, critica, dinamica.
- Dal diritto di accedere ai documenti ed alle informazioni della pubblica amministrazione, si è passati a forme più avanzate, per quanto sperimentali, di bilanci partecipati, fino a momenti di confronto collettivo su temi fondamentali per la vita dei cittadini, come la scelta

## PROGRAMMA DI GOVERNO PER VIII LEGISLATURA REGIONALE (2 bis)

Il prosieguo del capitolo sottolinea – meno tautologicamente di quanto potrebbe apparire - che una regione coesa e partecipata necessita, non di una partecipazione qualsiasi, ma di un alto tasso partecipativo, ad opera, non di una qualsiasi comunità, ma di una società che si impegna (per i beni comuni), che è in grado di sviluppare capacità critiche ed è anche pronta a cambiamenti.

La successiva estrapolazione enuclea profili di apertura della pubblica amministrazione (legge 241/90 e successive modifiche, leggi Bassanini sulla semplificazione amministrativa) e forme sperimentali di partecipazione, come i bilanci partecipati ed i confronti pubblici sull'ambiente

# PROGRAMMA DI GOVERNO PER VIII LEGISLATURA REGIONALE (3)

E ancora nello stesso capitolo:

- Da qui l'idea di una legge regionale sulla partecipazione, che nasce dall'esigenza di raccogliere queste esperienze e valorizzarle, per assicurare una presenza attiva, concreta e costante del cittadino nel momento delle scelte che lo interessano, nella democrazia politica, nel controllo della gestione della cosa pubblica, nella verifica degli esiti delle politiche.
- Stimolare il confronto fra chi amministra e chi è amministrato è non solo indice di trasparenza e di buona amministrazione, ma anche e soprattutto segno di responsabilizzazione del singolo e della collettività; un diritto-dovere di un più avanzato

# PROGRAMMA DI GOVERNO PER VIII LEGISLATURA REGIONALE (3 bis)

Come dicevamo nella seconda scheda di commento, la legge regionale sulla partecipazione dovrebbe rappresentare lo sbocco delle prove preliminari, per sistematizzare, estendere e consolidare le esperienze compiute.

Oltre agli obiettivi di ordine funzionale, è utile evidenziare lo scopo che la Regione Toscana si propone con la legge:

- assicurare una presenza attiva, concreta e costante del cittadino.

Non meno significativa è l'indicazione dei quattro profili nei quali si articola il suddetto obiettivo:

1. nel momento delle scelte che interessano il cittadino;
2. nella democrazia politica;
3. nel controllo della gestione della cosa pubblica;
4. nella verifica degli esiti delle politiche.

Lo scopo e le sue articolazioni formano per ciò – secondo la Regione - la cornice della futura legge quadro sulla partecipazione.

L'ultima citazione si sofferma sul fatto che la partecipazione è indice (a <sup>15</sup> nostro sommessimo parere, non solo indice, ma anche coefficiente) di

# LA PARTECIPAZIONE, DAL LATO DEI CITTADINI (1)

Nel Programma della Regione Toscana per l'VIII Legislatura, abbiamo visto la partecipazione dal versante istituzionale.

C'è anche il profilo – ugualmente importante – della partecipazione dal lato dei cittadini.

Una partecipazione che – nel nostro Paese e, particolarmente, nella nostra regione – è esistita fino dai tempi remoti, ma che, con l'art. 118/IV comma della legge n. 3/2001, ha ottenuto riconoscimento costituzionale.

## LA PARTECIPAZIONE, DAL LATO DEI CITTADINI (2)

L'art. 118, IV comma della Costituzione recita:

- Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati, per lo svolgimento di attività di

## LA PARTECIPAZIONE, DAL LATO DEI CITTADINI (3)

La titolarità della partecipazione prevista dall'art. 118, IV comma della Costituzione appartiene ai cittadini singoli e associati, dove, tuttavia – occorre riconoscerlo - l'aspetto associativo rappresenta la forma e la modalità, che possono essere funzionali all'esercizio della cittadinanza attiva.

L'iniziativa – promossa dai cittadini singoli e associati – deve avere:

- carattere autonomo;
- essere finalizzata all'interesse generale;

## LA PARTECIPAZIONE, DAL LATO DEI CITTADINI (4)

La sussidiarietà (da subsidium = aiuto) costituisce il principio:

- attraverso cui si instaura il rapporto con le espressioni della statualità (Stato, Regioni ...);
- da cui discende l'obbligo di "favorire" l'autonoma iniziativa ...

Il riconoscimento ai cittadini e alle loro associazioni dell'esercizio di autonome iniziative finalizzate all'interesse generale è un inedito assoluto nel panorama internazionale, che fa dei cittadini, non solo i depositari di diritti-doveri e di interessi<sup>9</sup> di carattere privato, ma anche di natura pubblica

## LA PARTECIPAZIONE, DAL LATO DEI CITTADINI (5)

Possiamo intanto delineare alcune conseguenze:

- un ampliamento delle competenze (meglio sarebbe parlare dei poteri) dei cittadini, giustamente non definito e non definibile a priori, in quanto legato a condizioni (finalizzazione all'interesse generale) e all'effettivo esercizio (autonoma iniziativa);
- un incremento di responsabilità, in corrispondenza alle acquisizioni di sovranità effettiva, che supera – pur senza rinnegarlo – l'assunto dell'art. 1, comma 2 della Costituzione: “la sovranità appartiene al popolo ...”;
- un obbligo (anche in questo caso, non definito e non definibile) di favorire - che non significa

## LA PARTECIPAZIONE, DAL LATO DEI CITTADINI (6)

Le amministrazioni pubbliche esprimono un loro apporto partecipativo alle autonome iniziative dei cittadini singoli e associati, favorendone la realizzazione.

Favorire non può significare se non cooperare, agevolare, sostenere ...

Come già detto, le forme e le dimensioni del “favorire” non possono essere predeterminate, anche perché dovrebbero dipendere/discendere da un dialogo con gli amministratori e con gli  
componenti delle articolazioni amministrative e dei

## LA PARTECIPAZIONE, DAL LATO DEI CITTADINI (7)

Occorre avere ben presente che la partecipazione non può improntare positivamente le condotte delle istituzioni pubbliche, da un lato, e dei cittadini singoli e associati, dall'altro, se non si funzionalizzano (si passi il brutto verbo) e se non si adeguano a tale scopo:

- la cultura dei lavoratori pubblici;
- l'organizzazione degli uffici e dei servizi, sulla base di un'autonomia non formalistica e socialmente responsabilizzata;

## LA PARTECIPAZIONE, DAL LATO DEI CITTADINI (8)

Il Presidente della Regione Toscana, nel primo seminario, ha ravvisato l'opportunità di "definire un quadro normativo che incentivi, faciliti, dia dignità alla partecipazione".

Nella stessa occasione, l'Assessore alla Partecipazione ha affermato che, con questa legge, la Regione si propone "un incontro il più possibile fecondo, fra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa".

Ci sembra che i due assunti corrispondano alle attese dei cittadini e delle loro rappresentanze associative e - se ci è consentita una sommessa affermazione - che riassumano anche lo spirito<sup>23</sup> delle considerazioni che abbiamo cercato di

## LA PARTECIPAZIONE, DAL LATO DEI CITTADINI (9)

Il Presidente Martini ha pure richiamato l'attenzione sul "tema difficile" del coniugare la partecipazione con l'assunzione di responsabilità e con le responsabilità del soggetto che, istituzionalmente, è tenuto a decidere e decidere nei tempi dovuti.

Non esistono risposte facili e scontate a temi difficili; tanto meno a questo.

Potremmo dire, peraltro, che il valore della partecipazione non può essere ideologicamente considerato in se stesso, ma piuttosto in quanto riverberato dalle prove positive che può offrire sui piani democratico, civile, sociale, economico ...

Se la partecipazione si configura come intralcio, questo è indice negativo che investe uno o più componenti della fattispecie partecipativa ed i loro rapporti o alcune delle

## La partecipazione nello Statuto regionale della Toscana (1)

Partendo dalla fondamentale premessa dell'art. 1, secondo cui “La Regione Toscana rappresenta la comunità regionale”, lo Statuto non poteva non dare ampio spazio alla partecipazioni dei cittadini toscani e alle loro associazioni.

# La partecipazione nello Statuto regionale della Toscana (2)

Citiamo:

- L'art. 3, commi 3 e 4, sulla sussidiarietà sociale ed istituzionale e sulla partecipazione dei residenti, compresi quelli all'estero;
- L'art. 4, comma 1, lett. e) sui diritti alla vita indipendente e alla cittadinanza attiva delle persone con disabilità e anziane;
- L'art. 48, sulla concertazione e sul confronto con le rappresentanze istituzionali e sociali;
- L'art. 54, comma 1, sull'accesso ai documenti amministrativi, senza obbligo di motivazione;
- L'art. 58, sul principio di sussidiarietà;
- L'art. 59, commi 1 e 2, sulla sussidiarietà sociale

## La partecipazione nello Statuto regionale della Toscana (2 bis)

- L'art. 72, come riformulazione dell'art. 118, IV comma della Costituzione;
- L'art. 73, commi 1 e 2, sull'informazione, in funzionae della partecipazione;
- L'art. 74, commi 1, 2 e 3, sull'iniziativa popolare delle leggi;
- L'art. 76, comma 1, sul referendum consultivo.

# Vari modi nella concezione e nella prassi della partecipazione dei cittadini

Anche in Toscana, la concezione, e, di conseguenza, in qualche misura, anche la prassi sono state intese:

- dapprima, come la concessione di spazi e di facoltà di pertinenza della Regione;
- in un secondo momento, come riconoscimento di una facoltà o di poteri autonomi dei cittadini, singoli o associati;
- in un periodo più recente – vedasi, ad esempio, la delibera sulle società della salute – come coinvolgimento attivo nelle decisioni, nell'attuazione delle stesse e nei controlli e nelle verifiche attuative.

E' logico che – nel rispetto delle prerogative dei singoli soggetti che collaborano – la partecipazione che riteniamo debba essere praticata è quella contenuta nella terza ipotesi, per cui è giusto spendere anche un impegno legislativo.

# **Per una legge coraggiosa, che fa avanzare**

La partecipazione, in Toscana, è vitale e ben presente.

Non necessita quindi di essere inventata, mutuando da altri paesi e da ben diversi contesti culturali, economici ed istituzionali.

Non si nega invece almeno l'opportunità di un ripensamento critico e "progettuale" complessivo, al quale l'iter della legge fornisce una imperdibile occasione.

Ci piacerebbe infine che le esperienze avanzate e originali della Toscana fossero tradotte creativamente in una sorta di norma-programma, che possa promuovere ulteriori progressi di civiltà nella nostra regione.