

DOCUMENTO PRELIMINARE

ORIENTAMENTI PER UNA LEGGE REGIONALE SULLA PARTECIPAZIONE

Sommario

- 1. Premessa**
- 2. Il percorso di elaborazione**
- 3. Le premesse normative e i fondamenti giuridici**
- 4. I presupposti e le finalità della legge**
- 5. I primi orientamenti per il testo legislativo**

Appendice

Strumenti e metodi della partecipazione

1. Premessa

La Toscana, com'è noto, è una delle regioni italiane in cui si registrano livelli tra i più elevati di partecipazione associativa, sia in ambito politico e sindacale, sia in ambito sociale (volontariato) e culturale; è una regione storicamente caratterizzata da un forte e diffuso “spirito civico”; il tessuto civile, politico e culturale della regione è ricco e vario; la sensibilità politica dei cittadini continua ad essere elevata, e il loro interesse per i problemi, piccoli e grandi, delle comunità in cui vivono, continua a contrassegnare la vita quotidiana della società toscana¹.

Inoltre, come si avrà modo di sottolineare nel corso di questo documento, la Toscana non parte certo da zero: momenti di informazione, consultazione, coinvolgimento e partecipazione dei

¹ Per una sintesi dei dati più aggiornati si veda il saggio di Davide La Valle, “La partecipazione alle associazioni in Italia. Tendenze generali e differenze regionali”, in *Stato e mercato*, n. 77, agosto 2006, pp. 277-305. Sulla *civichness*, in Toscana, va ricordato l'oramai classico studio di R. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano 1993 e la ricca discussione che attorno ad esso si è sviluppata. Si veda inoltre l'indagine IRPET-Demos, *La partecipazione sociale e politica in Toscana*, a cura di A. Pescarolo.

cittadini sono già previsti e praticati da tempo nei più diversi campi delle politiche pubbliche locali e regionali. E la ricchezza del tessuto associativo, unita a questa pluralità delle forme di partecipazione democratica, hanno rappresentato e rappresentano tuttora un fattore di coesione sociale, un tratto distintivo del modello che ha caratterizzato lo sviluppo sociale, civile ed economico della Toscana, nei decenni alle nostre spalle.

Tuttavia, come sottolinea il Programma Regionale di Sviluppo 2006-2010, forte è il rischio che la società e le istituzioni regionali tendano oggi a riprodurre passivamente le logiche del passato: le “sfide” su cui la società toscana è chiamata a misurarsi – prima fra tutte quella di costruire uno “sviluppo sostenibile” e di introdurre nel tessuto sociale ed economico i necessari fattori di innovazione – richiedono una più elevata e diffusa consapevolezza collettiva dei nuovi obiettivi cui puntare, un più alto e maturo coinvolgimento dell’intera società toscana nell’individuazione di tali finalità e degli strumenti con cui perseguirle. Anche per questo, arricchire la qualità della nostra democrazia, innalzare e rafforzare le forme e i canali della partecipazione democratica, rappresenta un essenziale elemento di dinamicità, che può produrre effetti positivi sull’intero tessuto della società regionale. Discutere, discutere apertamente e anche polemicamente, sulle grandi scelte di rilevanza politica regionale, così come sulle scelte che toccano le comunità locali, -- e discutere con l’obiettivo di scegliere e decidere meglio, forti di una più diffusa coscienza collettiva – può rappresentare una “scossa” salutare, di cui oggi la Toscana può solo giovare, nell’affrontare i compiti che si prospettano per il suo futuro.

2. Il percorso di confronto e di elaborazione sugli orientamenti fondamentali della legge.

La Regione Toscana, per giungere alla presentazione di un disegno di legge regionale sui temi della partecipazione (impegno contenuto nel Programma di governo del Presidente Martini e ripreso anche nel Programma Regionale di Sviluppo 2006-2010), ha intrapreso un percorso di elaborazione e di confronto che ha coinvolto, nel corso del 2006, numerosi soggetti e protagonisti della società toscana: un percorso politico, in particolare, aperto al contributo del ricco tessuto associativo che caratterizza la nostra regione.

Ricordiamo brevemente le principali tappe:

- Il 13 gennaio 2006 si è svolta una prima, grande assemblea regionale, che ha avuto le caratteristiche di un primo approccio al tema, senza tesi o proposte precostituite, che permettesse a tutti i soggetti di esprimere la propria opinione sull’idea stessa di predisporre una legge sulla partecipazione

- Nei mesi successivi, in collaborazione con l'associazione Rete Nuovo Municipio, si sono tenuti numerosi incontri, in vari comuni toscani, che hanno visto generalmente un'ampia partecipazione e un progressivo affinamento della riflessione sui possibili contenuti della legge;
- La stessa associazione Rete Nuovo Municipio ha organizzato e promosso incontri e *workshops* che hanno permesso un crescente approfondimento dei possibili terreni di intervento della futura legge; a conclusione di questo percorso, un gruppo di lavoro della Rete Nuovo Municipio ha elaborato un "*Contributo alla stesura di una legge regionale sulla partecipazione*", che è stato ampiamente considerato e ripreso nella stesura del presente documento.
- Il 19 maggio, a conclusione di questo primo ciclo di dibattito, si è svolto un seminario internazionale, organizzato con la consulenza scientifica del prof. Luigi Bobbio, in cui sono state presentati i diversi modelli di "democrazia partecipativa", che nell'ultimo decennio, sono stati sperimentati in varie parti del mondo: dall'Australia alla Francia, dalla Gran Bretagna al Brasile. Si è trattato, a detta dei numerosi osservatori e studiosi presenti, del primo convegno italiano in cui questa materia è stata organicamente trattata e analizzata. Sui contributi presentati al seminario internazionale del 19 maggio, si veda l'Appendice al presente documento e si rimanda, per una visione integrale, alla registrazione audiovideo presente nello spazio "partecipazione", all'interno del sito ufficiale della Regione Toscana.
- Contemporaneamente, sono stati avviati contatti con altre Regioni italiane, che hanno nei loro programmi un intervento sui temi della partecipazione. L'interesse, fuori dalla Toscana, per la nostra iniziativa, è confermato dai numerosi inviti ricevuti, a illustrare gli orientamenti maturati e il percorso seguito. La Regione Toscana si è anche assunto l'onere di fungere come regione capo-fila di un gruppo di coordinamento tra le Regioni italiane, a cui aderisce anche il Ministero per la Funzione pubblica.
- Nel frattempo, lo spazio "partecipazione", all'interno del sito internet della Regione, si è via via arricchito di contenuti e di informazioni, mettendo a disposizione, oltre che le registrazioni degli incontri e dei seminari, anche un ricco materiale di documentazione e di studio sui temi della democrazia partecipativa e sulle esperienze in corso. Il riscontro, da parte degli utenti, è stato molto positivo: in un anno si sono avuti circa 120 mila contatti.
- Per dare un primo sbocco a questa prima fase di discussione si è sperimentato direttamente uno dei metodi più innovativi di democrazia partecipativa (e tra i più complessi, dal punto di vista organizzativo): il cosiddetto *Town Meeting*. Rimandiamo alla documentazione già disponibile sul sito quanti volessero approfondire le caratteristiche di questo evento, che è

stato coronato da un largo successo. Il *Report* finale dell'evento viene inviato al Consiglio Regionale come documentazione aggiuntiva al presente testo, a testimonianza del dibattito che ha accompagnato la prima fase del confronto pubblico sui possibili contenuti di questa legge. Nel merito, anche le valutazioni e le indicazioni sui futuri contenuti della legge – che erano l'oggetto della discussione – sono stati largamente ripresi nel presente documento, come analizzeremo più da vicino nelle pagine seguenti. Questo dato va sottolineato, anche in considerazione dell'ampia rappresentatività della realtà regionale che ha caratterizzato la platea di circa 500 partecipanti. Un aspetto particolare, ma non meno significativo, riguarda anche la positiva sperimentazione effettuata in questa occasione delle strutture della Rete Telematica della Regione Toscana, tramite l'attivazione di cinque punti di ascolto e di dibattito presso altrettanti PAAS (Punti di Accesso Assistito ai Servizi) localizzati in vari comuni della regione.

- Ricordiamo, infine, che tutta la documentazione sul percorso di elaborazione condotto nel corso del 2006 è disponibile on line sul sito della Regione, nello spazio “partecipazione”, ivi comprese le registrazioni audio-video integrali dei seminari del 13 gennaio e del 19 maggio e dell'intero Town Meeting del 18 novembre.

3. Premesse normative e fondamenti giuridici

Lo Statuto della Regione Toscana

Si deve partire dallo Statuto. Non solo perché la Corte costituzionale ne ha parlato, proprio in relazione ai principi generali e alle finalità principali, come ricognizione “dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale” (sentenza n. 372/2004) e l'osservazione è tanto più vera se si tiene conto della larga maggioranza che l'ha approvato; ma non c'è solo questo: si parte dallo Statuto perché in esso si trovano il fondamento e per molti aspetti i principi ispiratori e le tracce di una legge regionale sulla partecipazione.

Dopo le sentenze, sempre della medesima Corte, sulla inderogabilità del principio costituzionale della necessaria contestualità tra elezione diretta del Presidente ed elezione del Consiglio regionale, i tratti di presidenzialismo della forma di governo regionale e quindi la prevalenza, per certi aspetti, del momento della decisione su quello della rappresentanza, è stato equilibrato dalla presenza nello Statuto di almeno tre aspetti: innanzitutto un forte ruolo del Consiglio (cfr., tra i tanti, l'art. 11), quindi il rilievo delle autonomie locali nella definizione delle politiche regionali anche attraverso il Consiglio delle autonomie locali di cui all'articolo 66, la

garanzia della loro autonomia e l'espreso riconoscimento della sussidiarietà istituzionale (art. 62); infine una valorizzazione incisiva dei soggetti, sia singoli che associati, che risiedono in Toscana come soggetti attivi, appunto, della partecipazione. Tra le disposizioni che rilevano su quest'ultimo aspetto si legga l'art. 3, comma 3 sul riconoscimento "delle formazioni sociali" e il favore verso "il loro libero sviluppo"; ma non solo: è costruito come volto a garantire un diritto soggettivo perfetto del singolo il comma 4 del medesimo articolo in cui si dice che "la Regione garantisce la partecipazione di tutti i residenti e dei toscani residenti all'estero alle scelte politiche regionali": e l'uso del termine "residenti" apre chiaramente la porta ai non cittadini ed anche al comma successivo dove si prevede l'estensione del diritto di voto (amministrativo e anche politico?) agli immigrati. E il discorso sui non cittadini come soggetti della partecipazione è maturo tanto più da quando si è acquisita la consapevolezza che gli stessi concetti di cittadinanza e di diritti politici non identificano situazioni soggettive immutabili, ma sono in stretta connessione con l'evoluzione storica del sistema politico rappresentativo².

Lo Statuto, quindi, nel delineare ai sensi dell'art. 123 della Costituzione la forma di governo, attua la lettera della Carta fondamentale stabilendo un sistema di *governance* condivisa che coinvolge tutte le presenze significative associate e dei singoli della società toscana.

La pronuncia prima citata della Corte ha conferito valenza solo politica a queste pur rilevanti affermazioni presenti nello Statuto; ma, a parte il fatto che il perseguimento dei principi e delle finalità sono oggetto di verifica (politica) ai sensi dell'articolo 5, essi sono comunque suscettibili di acquisire una valenza giuridica perché costituiranno parametro di valutazione delle fonti normative regionali da parte dell'istituendo Collegio di garanzia statutaria e potranno allo stesso tempo essere occasione di fonte interpretativa dello stesso Statuto; ed inoltre potranno influenzare gli stessi magistrati in sede di indagini sulla volontà, sulle intenzioni del legislatore regionale di (necessariamente) adeguarsi (anche ai principi e alle finalità del) allo Statuto, come prescrive l'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile.

Ma anche ad ammettere che il metodo partecipativo dell'articolo 3 non abbia portata giuridica, soccorre alla doverosa vincolatività di questo principio fondamentale l'articolo 72 dello Statuto secondo il quale "la legge promuove [...] la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati, nelle diverse forme" in tutti i momenti in cui si articola una politica regionale e cioè dall'elaborazione fino al monitoraggio della sua implementazione. E la necessaria presenza di

² Si veda la relazione di Enrico Grosso, *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, presentata al convegno promosso dalla Regione Toscana e dalla SISE (Società italiana di studi elettorali), su "La cittadinanza elettorale" (Firenze, 14-15 dicembre 2006). Il testo è disponibile sul sito della Regione Toscana, nello spazio dell'Osservatorio elettorale.

apporti partecipativi ai sensi dell'art. 72 significa evidentemente alterità, ossia confronto partecipativo e anche contraddittorio rispetto all'apparato amministrativo regionale.

Anche per delimitare l'ambito della legge sulla partecipazione e per chiarezza terminologica, è opportuno soffermarsi un attimo sui rapporti fra art. 48 dello Statuto e art. 72. La «concertazione» e il «confronto» dell'art. 48, dove si parla di “rappresentanze istituzionali e sociali” e “preventive linee d'intesa”, è cosa obiettivamente diversa dall'art. 72: l'art. 48, infatti, riguarda una *species* partecipativa del principio generale dell'art. 3, ma non esaurisce la partecipazione voluta dallo Statuto; e non è di questa *species* partecipativa dell'art. 48 che vuole quindi occuparsi la legge sulla partecipazione ex art. 72; questo non vuol dire che tra i due generi, per così dire, partecipativi non possano esserci interazioni, perché una legge sulla partecipazione può avere effetti pure sulla concertazione o sul confronto, richiamati dall'art. 48, e perché anche le “rappresentanze sociali” potranno godere dei suoi strumenti. Tuttavia, i percorsi partecipativi dell'art. 72 non hanno la natura e le conseguenze dell'art. 48, perché questi ultimi sono già formalizzati da protocolli istituzionali, dal regolamento del Consiglio regionale, da leggi regionali e da prassi consolidate nel modo di essere e di agire (non solo) della Giunta regionale toscana, e non è intenzione della Giunta modificarli in alcun modo. Ponendosi come attuazione dello Statuto anche per sopperire alle manchevolezze dei percorsi «concertativi» dell'art. 48, la legge sulla partecipazione dell'articolo 72 si pone, insomma, tra gli snodi problematici lasciati aperti nei luoghi dove la democrazia rappresentativa e concertativa non arrivano, come strumento a disposizione anche di singoli cittadini e di tutti coloro che di solito non riescono ad avere voce.

Il principio di sussidiarietà

La legge sulla partecipazione cerca di rispondere a queste esigenze mediante meccanismi perfettamente in linea con lo Statuto ed anche con la Costituzione della Repubblica; ed infatti anche per un ulteriore aspetto essa si pone come conseguenza diretta di queste fonti fondamentali. Si allude al principio di sussidiarietà. L'art. 72, infatti, accenna alla “iniziativa autonoma”, al “libero apporto propositivo” “dei residenti e dei soggetti sociali organizzati” verso l'amministrazione, declinando in tal modo il sostegno ai “principi di sussidiarietà sociale” proclamato nel comma 3 dell'articolo 3; detto comma a sua volta può essere visto come attuativo dell'art. 118, comma 3 della Costituzione, secondo cui “Stato, Regioni [...] favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”; e i “soggetti sociali organizzati” altro non sono che le “formazioni sociali” in cui si

svolge la personalità dell'individuo" riconosciuti dall'art. 2 della Costituzione come titolari di diritti (e doveri) inderogabili.

Il principio di sussidiarietà è entrato nell'ordinamento giuridico italiano di recente ed è divenuto obbligo giuridico vincolante nella misura in cui la sua attuazione comporta il perseguimento delle finalità statutarie del comma 2 dell'art. 59, ossia quando è prioritariamente diretta "al miglioramento del livello dei servizi, al superamento delle disuguaglianze economiche e sociali, a favorire la collaborazione dei cittadini e delle formazioni sociali, secondo le loro specificità, ai fini della valorizzazione della persona e dello sviluppo solidale delle comunità"; sono le stesse finalità richiamate dall'art. 3 comma 2 della Costituzione, volte a "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che [...] impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

La sussidiarietà può essere così vista come un principio e un criterio di valutazione (*anche* giuridica) di ogni politica pubblica: ossia una politica è pensata ed attuata in modo giusto (e legittimo) se è più vicina alle persone che tocca; si potrebbe quindi dire sussidiarietà *come* partecipazione. A conferma del carattere giuridicamente vincolante del rispetto della sussidiarietà nella costruzione e nel monitoraggio degli effetti dell'azione regionale, si possono vedere anche l'articolo 58, costruito come un principio, secondo cui "la Regione conforma la propria attività al principio di sussidiarietà" e il primo comma dell'art. 59 per il quale "la Regione favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro aggregazioni per il diretto svolgimento di attività di riconosciuto interesse generale".

Una partecipazione è efficace, tanto più nel caso del "libero apporto propositivo", quando ha come proprio requisito essenziale l'imparzialità e l'eshaustività dell'informazione disponibile sui processi di costruzione di una politica pubblica, sulle alternative in campo, sui progetti in discussione. Sussidiarietà, quindi, come partecipazione consapevole ad un livello più alto possibile: ed è questa la partecipazione che lo Statuto auspica ed in questa ottica si possono leggere varie disposizioni statutarie: 1) comma 2, art. 72: "*La Regione, per favorire la partecipazione, garantisce politiche attive dirette [...] trasparenza amministrativa, alla funzionalità degli strumenti informativi*"; 2) ancora: comma 1, art. 73: "*la Regione stabilisce le modalità per rendere effettivo il diritto dei cittadini singoli e associati alla più ampia e imparziale informazione sull'attività regionale*"; comma 2: "*la legge, al fine di favorire la partecipazione, prevede forme di pubblicità della fase istruttoria su atti di particolare interesse per la comunità regionale*"; 3) infine, ultima ma non in ordine di importanza, la trasparenza dell'amministrazione regionale non solo come evidenziazione del nesso fra partecipazione ed esito delle decisioni di cui alla verifica dell'art. 72 comma 1, ma anche come modo di essere e di agire dell'amministrazione regionale nel complesso

delle sue attività; si veda a tale proposito l'art. 54 che garantisce il diritto di accesso immotivato ai documenti amministrativi, il contraddittorio fra interessati e amministrazione, l'obbligo di motivazione degli atti.

Il principio di sussidiarietà, dunque, si esprime attraverso la partecipazione, vive concretamente grazie ad una partecipazione diffusa, come mezzo di assunzione di responsabilità individuale e collettiva, perché trasforma i bisogni in domande specifiche sensibilizzando sui doveri e limiti dell'amministrazione; crea incentivi all'ammodernamento delle stesse istituzioni, può produrre mutamenti significativi nelle modalità stesse di formazione dell'agenda politica e nella selezione istituzionale della domanda sociale; rende più stabili ed efficaci le politiche così decise, in quanto le rende più inclusive. Promuovere convintamente, come ente pubblico, partecipazione significa contribuire anche al rafforzamento della coesione sociale e ad attuare il comma 2 dell'art. 3 dello Statuto secondo cui "la Regione opera al fine di realizzare [...] i principi di libertà, giustizia, uguaglianza, solidarietà, rispetto della dignità personale e dei diritti umani".

La partecipazione nella legislazione regionale

Insomma, lo Statuto non solo riconosce, ma incentiva una cultura della partecipazione a tutti i livelli; ma una cultura è tale e si può dire diventi anche giuridicamente significativa solo se si innesta in un tessuto preesistente ed è capace di dargli in tal modo nuovi sviluppi, perché la continuità dei processi partecipativi è un requisito della loro efficacia e qualità; e certamente di esperienze in tal senso la nostra Regione è tutt'altro che priva. Per questo è importante ricordare, per così dire, alcuni «precedenti». Abbiamo appena visto come per gli aspetti che qui focalizziamo lo Statuto si innesti nella Costituzione; ma si può dire che in questo si pone in continuità anche con lo Statuto del 1970 che aveva anch'esso un intero titolo dedicato, tra l'altro, alla partecipazione (titolo VII): l'art. 71 definiva "come centri essenziali di partecipazione dei cittadini gli enti territoriali, i sindacati, il movimento cooperativo e tutte le altre formazioni sociali", il 72 trattava del dovere di informazione, mentre l'art. 73 trattava di "enti locali e partecipazione". Rispetto allo Statuto attuale l'appena citato art. 71 sembra trascurare il singolo individuo come soggetto attivo della partecipazione che più spicca nello Statuto vigente, ma non si può non ricordare che l'art. 1 comma 3 della precedente Carta stabiliva che "La Regione garantisce la partecipazione di tutti i cittadini alla realizzazione delle sue finalità".

Sul tronco dello Statuto del 1970 si sono sviluppate nel corso degli anni discipline legislative, regolamentari e prassi amministrative partecipative molto ricche. Non è il caso in questa sede di elencare tutti gli strumenti partecipativi messi in campo dalla legislazione (e dai regolamenti) regionale dal 1970 ad oggi: se ne possono agevolmente trovare alcuni esempi nei

materiali preparatori che hanno accompagnato il percorso partecipativo di costruzione della legge. A titolo di esempio si citano alcuni esempi recenti che danno l'idea di come la nuova legge non nasca dal nulla: 1) l'art. 20 della l.r. 1/2005 disciplina il garante della comunicazione (già previsto dalla l.r. 5/1995) che promuove, nell'adozione degli atti relativi al territorio, l'informazione dei cittadini al procedimento; 2) l'art. 4 della l.r. 79/1998 sulla valutazione integrata che specifica che in tutte le fasi del procedimento per la valutazione di impatto ambientale sono garantiti "l'informazione e la partecipazione dei cittadini al procedimento" (cfr. pure l'art. 6 del recente regolamento attuativo n. 51-2006; 3) l'art. 3 della l.r. 40/2005 che definisce l'azione del servizio sanitario regionale toscano come ispirato alla "centralità e partecipazione del cittadino" (cfr. pure art. 15); 3) l'art. 23 della l.r. 32/2002 in tema di formazione e lavoro istitutiva della Commissione regionale tripartita chiamata ad esprimersi in tutte le fasi dei progetti in materia della Toscana; 4) l'art. 6 della l.r. 1/2004 istitutivo dell'Osservatorio degli utenti della Rete telematica toscana di cui fanno parte "varie componenti di carattere economico e sociale della società civile organizzata"; 5) anche la l.r. 25/1998 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) prevede un garante dell'informazione e obbligo di procedure partecipative.

Documenti e fonti internazionali

Il discorso sui fondamenti giuridici della legge statutaria sulla partecipazione dovrebbe argomentare anche sui documenti internazionali in tema di partecipazione; questo perché nei casi in cui l'Italia sia aderente all'organizzazione che li emette, ovvero abbia sottoscritto un Trattato in materia, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, la Regione è obbligata ad osservarli ed attuarli nell'ambito delle sue competenze. Tra i tanti, si ricordano: 1) la Convenzione di Aarhus, ratificata con la legge 108/1981, che garantisce l'accesso alle informazioni ambientali ed i cui articoli 7 e 8 sanciscono il diritto dei cittadini a partecipare alla fase di elaborazione di piani, programmi, politiche e atti normativi adottati dalle pubbliche autorità; 2) la Raccomandazione del 2001 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulla "Partecipazione dei cittadini alla vita pubblica a livello locale" (Rec(2001)19E / 06 dicembre 2001);

Va ricordato peraltro come molte organizzazioni internazionali, nel corso dell'ultimo decennio, hanno sempre più spesso richiamato alla necessità e opportunità di includere organicamente la partecipazione diffusa dei cittadini nella definizione dei processi di *policy-making*: citiamo, ad esempio, la stessa OCSE, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (cfr. OCSE, *Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy making*, Paris, 2001).

È doveroso, inoltre, un accenno a ciò che accade a livello di Unione Europea dato che, in base all'art. 117, comma 1 della Costituzione, anche la potestà normativa regionale opera nel rispetto “dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario” Oltre che i principi presenti già nel Trattato di Roma, possiamo ricordare come anche le singole politiche dell'Unione tendano sempre più a includere e a “raccomandare” criteri di partecipazione e trasparenza: un esempio per tutti, tra l'altro recente, riguarda la Direttiva europea 2003/35/CEE (Partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale), citata nella stessa legge regionale 1/2005 sul territorio prima ricordata (art. 11, comma 5) e di cui si è tenuto conto nel regolamento regionale sopra detto sulla valutazione integrata (n. 51/2006).

Il rapporto Regione-enti locali

Per completare la nostra analisi sui fondamenti giuridici in tema di legge sulla partecipazione conviene, infine, soffermarsi sul rapporto Regione-Enti locali. Che gli Enti locali abbiano autonomia nell'organizzazione e svolgimento delle proprie funzioni è principio consacrato dalla Costituzione (art. 118, comma 6): quindi con la legge regionale non si può, per così dire, costringere sia Comuni che Province (e città metropolitana quando verrà) ad uniformarsi a prescrizioni, direttive ecc. in quelle che la lettera p) del comma 2 dell'art. 117 della Costituzione chiama “funzioni fondamentali” e che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato. Quanto appena detto non toglie tuttavia che la Regione possa benissimo dire qualcosa sulle funzioni di competenza regionale dei commi 3 (legislazione concorrente) e 4 (residuale) del medesimo art. 117, che la stessa Regione ha scelto, con propria legge, di far svolgere ad altri livelli di governo. A questo ruolo la legge regionale è autorizzata dal comma 2 dell'art. 63 dello Statuto, per il quale “la legge, nei casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie, può disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite per assicurare requisiti essenziali di uniformità”. Tale formulazione è in linea con l'art. 4, comma 4 della legge statale 131/2003 (c.d. legge La Loggia), secondo cui “la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze”. Il ruolo della legge regionale è quindi pienamente giustificato e legittimo verso gli Enti locali anche in tema di politiche partecipative; ma pure per le funzioni cosiddette proprie non è affatto da escludere un intervento con legge regionale incentrato sulla facoltatività di adesione da parte degli Enti secondo una logica di premi e incentivi; è da considerare anche la messa a disposizione di *know how* partecipativi nonché di strumenti, come vedremo meglio in seguito. Senza tacere il fatto che vanno incentivate anche forme associative

soprattutto fra piccoli enti anche sulle politiche partecipative perché particolarmente in questo caso i network possono giovare all'efficacia dei processi.

Quindi, la nuova legge regionale può certamente porsi come finalità quella di riconoscere gli enti locali come soggetti importanti nella attuazione delle procedure partecipative, incentivando nel contempo lo sviluppo della capacità di collaborazione e coordinamento tra i vari livelli istituzionali e perciò favorendo anche un'organizzazione dell'ente che guardi alla partecipazione come criterio cui conformare la propria attività.

Strumenti e modalità di partecipazione

Nella riflessione sugli strumenti e sulle modalità di partecipazione che la legge potrà indicare o prendere in considerazione, va messo preliminarmente in evidenza un dato fondamentale. Tutto lo Statuto in generale e l'art. 72 in particolare è, in tema di partecipazione, una normativa *a fattispecie aperta*; cioè non esistono preclusioni in ordine alla varietà di strumenti che la normativa può costruire. Porte aperte, quindi, alla creatività delle procedure per non porre ostacoli inutili a percorsi partecipativi; la stessa varietà è funzionale ad una partecipazione come veicolo di riconoscimento delle diverse forme di cittadinanza attiva e di espansione dei diritti.

Non tutto, ovviamente, può essere fatto: i principi cui ispirarsi sono dati dall'efficienza, efficacia, economicità ed orientamento al risultato dell'azione amministrativa, che sono valori (anche giuridici) ben presenti nello Statuto (cfr. art. 52) e nella stessa Costituzione (art. 97). Da qui l'esigenza di bilanciare il principio partecipativo con una regolazione e una gestione dei tempi della partecipazione stessa; deve cioè essere trovato un equilibrio possibile tra risultato necessario dell'azione amministrativa e svolgimento del processo partecipativo senza sacrificare nessuna delle due esigenze: senza, quindi, mai comprimere eccessivamente la partecipazione, ma nel contempo incanalandola verso sbocchi non meramente dilatori. E la gestione dei tempi del processo deve investire tutte le sue fasi, come del resto abbiamo ricordato essere stabilito dal comma 1 dell'art. 72; gestione dei tempi significa anche agevolare una partecipazione che interviene, quanto più possibile, nelle fasi iniziali di costruzione e di elaborazione di un progetto o di una politica.

Oltre ad un'oculata gestione dei tempi, l'altro requisito della genuinità di un processo partecipativo è quello della sua massima inclusività: ne abbiamo accennato quando abbiamo evidenziato come lo Statuto parli di "residenti" più che di "cittadini"; ma ora è necessario andare oltre, perché tra gli interessi rilevanti per tutte le politiche pubbliche non ci sono solo quelli giuridicamente qualificati (legittimi o diffusi), ma ci sono anche quelli in capo a soggetti che semplicemente vogliono interagire con quanto si sta decidendo in un territorio: e vogliono farlo perché magari questa è la loro unica occasione di intervento. Inclusività, quindi, che va anche oltre

il carattere anagrafico della residenza, ma che guarda semplicemente alla presenza fisica (pur necessariamente assidua) in un territorio per studio, lavoro o altro (sport, piacere ecc.); che può prescindere dall'età prevista dalla legge civile per esercitare diritti e interessi (quindi partecipano anche minorenni ed in certi casi ci sono percorsi partecipativi pure per i bambini); inclusività, infine, come vedremo meglio oltre, che deve guardare in modo privilegiato chi è svantaggiato e che quindi ha più difficoltà a far sentire la propria voce: quindi, per quest'ultimo aspetto, a titolo di esempio, si possono ricordare gli immigrati e, soprattutto, disabili, ma anche abitanti di territori in cui è oggettivamente più difficile fare partecipazione.

4. I presupposti e le finalità di una legge regionale sulla partecipazione

La Toscana, come abbiamo ricordato nella premessa, è una regione in cui i cittadini discutono e partecipano, certo forse meno che in passato, ma sicuramente molto di più di quanto accada altrove. Perché, allora, una “legge” sulla partecipazione? Si potrebbe obiettare, anzi, che la partecipazione della società civile alle decisioni pubbliche non può e non deve essere “regolamentata”, che essa deve essere lasciata libera di esprimersi nelle diverse forme che, di volta in volta, può assumere.

In realtà, l'idea di una legge sulla partecipazione, se trova i suoi fondamenti giuridici nello Statuto della Regione, come ricordato in apertura di questo documento, nasce anche da una diffusa preoccupazione politica sullo stato e sulla qualità della democrazia, oggi: le istituzioni della democrazia rappresentativa vivono e sentono il rischio di una vera e propria *crisi di legittimazione*. Tale crisi della *politica* si manifesta anche attraverso una specifica difficoltà delle *politiche*: crisi di efficacia e di efficienza, crisi di consenso. I processi del cosiddetto *policy-making* appaiono, per così dire, asfittici: le istituzioni fondate sulla democrazia rappresentativa avrebbero tutti i titoli di legittimità per decidere, ma appaiono spesso come paralizzate da una difficile comunicazione con i soggetti sociali che delle diverse politiche pubbliche sono i naturali destinatari. Ci si accorge che non basta una periodica verifica elettorale: occorrerebbero momenti e canali permanenti di mediazione tra politica, istituzioni e società, ma tali canali risultano spesso opachi o occlusi; la società non sempre si esprime attraverso luoghi efficaci di rappresentanza collettiva degli interessi e raramente emerge una domanda sociale lineare, chiaramente leggibile, non contraddittoria. E d'altro canto, i partiti, che in una democrazia di massa hanno svolto, e dovrebbero svolgere, questo fondamentale ruolo di mediazione tra le istituzioni e la società, appaiono oggi fortemente in difficoltà. Le stesse riforme elettorali e istituzionali dell'ultimo decennio (con l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti) hanno dato grandi responsabilità agli organi esecutivi, e ne hanno assicurato la stabilità, ma hanno anche tendenzialmente indebolito il ruolo delle assemblee elettive,

senza che queste, peraltro, riuscissero a ritrovare per sé un nuovo ruolo politico, diverso da quello del passato.

Come può un decisore pubblico, in queste condizioni, misurare e calibrare le proprie scelte? Basandosi solo su gli “impegni” programmatici che ne hanno accompagnato l’elezione (spesso, inevitabilmente, piuttosto vaghi)? E come può adattare le proprie concrete decisioni in corso d’opera, se mancano strumenti e momenti che possano far sentire il “polso” del corpo sociale, le reazioni che si possono produrre, le aspettative mutevoli che, nel frattempo, tra un’elezione e l’altra, sono maturate? Di più, ci si accorge spesso che, in molti ambiti e per molte politiche, esistono alcune pre-condizioni per l’efficacia stessa delle decisioni pubbliche: una buona politica richiede consenso, partecipazione attiva, coinvolgimento dei soggetti sociali che sono portatori di interessi e valori: non si decide, e non si decide bene, -- per quanto “potere” si possa avere in mano -- , se non si sollecita il contributo di una cittadinanza attiva interessata a quella politica. D’altro canto, le istituzioni non sono più in grado, spesso, di racchiudere in sé, e nei propri apparati, tutti i “punti di vista” necessari: la stessa complessità sociale e l’estrema parcellizzazione dei saperi tecnico-scientifici, rende estremamente ardua una concentrazione di competenze al loro interno tale da poter “coprire” tutto l’arco delle possibili implicazioni di una scelta. “Aprirsi” al confronto con la società è dunque un’esigenza vitale, se non si vogliono produrre politiche che poi si traducano in una serie di effetti imprevisti o, talora, finanche perversi. La stessa tempestività delle decisioni, in tal modo, viene chiamata in causa: e, contrariamente a quanto in genere si ritiene, non sono gli “incontri” posti dalla volontà di partecipazione dei cittadini a ritardare, in molti casi, le decisioni, ma proprio l’incertezza, o la scarsa trasparenza, che caratterizza il percorso decisionale. In tanti campi delle politiche pubbliche, inoltre, appare sempre più indispensabile una vera e propria *co-produzione* dei beni e dei servizi oggetto di una politica, una gestione condivisa delle sue stesse fasi di attuazione: come può essere condotta con successo – ed è solo l’esempio più semplice che può essere ricordato - una strategia di raccolta differenziata dei rifiuti, se i cittadini non “collaborano” attivamente? Insomma, non si decide e non si attua una politica nel “vuoto pneumatico” di istituzioni che non sappiano più cogliere quanto più possibile le tensioni, le aspettative e le stesse contraddizioni di una società che di quella politica dovrebbe cogliere i frutti e verificare gli effetti: ed è solo un’illusione decisionistica pensare che la piena legittimità di un’istituzione della democrazia rappresentativa possa fare a meno del protagonismo dei soggetti sociali. Vi è sempre un potenziale scarto, di varia entità, che occorre colmare, tra l’“autorità” democratica chiamata a decidere e il “riconoscimento” sociale delle decisioni che quell’autorità ha prodotto.

Dall'altra parte, è vero che vi è, specie in alcune realtà, una notevole ricchezza e una varietà delle forme di espressione e di movimento della società civile, ma occorre riconoscere anche che le forme tradizionali di partecipazione, in molti casi, stanno vivendo una fase critica e contraddittoria: la partecipazione assume talvolta forme particolaristiche e settoriali; attorno a singole questioni si formano spesso comitati di cittadini, ma comprensibilmente, le istituzioni, o anche altri cittadini, si chiedono talvolta perché mai un singolo gruppo possa pretendere di bloccare e frenare decisioni di interesse generale. “A che titolo”, ci si chiede, un movimento locale che, ad esempio, si oppone alla realizzazione di un'opera pubblica, può rivendicare un “diritto di veto”, qualora istituzioni di democrazia rappresentativa, legittimamente elette dal voto dei cittadini, “decidano” che è giusto, e che corrisponde ad un interesse più ampio, realizzare quella determinata opera? “Tener conto del parere dei cittadini”, si sente dire spesso, in questi casi: sì, ma *di quali* cittadini? E *chi decide chi* ha diritto a decidere? E *come* si misura il diverso grado di consenso attorno alle diverse alternative? E “a che titolo”, possiamo chiederci ancora, provvisorie aggregazioni di interessi o di protesta che si coagulano su singole questioni, possono rivendicare “una voce in capitolo”, quando le “voci” sono tante, e le più disparate e dissonanti, e alcune anche “silenziose”, e i “capitoli” da scrivere altrettanto variegati? Anche da qui, dunque, la necessità di cercare nuove vie e nuove forme di partecipazione, che superino questi limiti e queste difficoltà.

Questa ricerca, ecco l'altro lato della questione, appare tanto più necessaria e possibile, in quanto non bisogna rispondere solo ad una domanda di partecipazione che si fa specchio di una società frammentata: vi è anche una propensione partecipativa, particolarmente forte nella nostra regione, che si esprime attraverso una schietta e diffusa volontà di “contare” nelle scelte collettive, di contribuire con il proprio punto di vista e, spesso, con le proprie competenze, al governo della *res publica*. Vi è, variamente addensato e distribuito, uno “spirito civico” che si mette a disposizione degli interessi collettivi, che ha “a cuore” le sorti di una comunità e gli effetti che una scelta politica può comportare, che chiede trasparenza e linearità nei processi decisionali delle istituzioni, che vuole essere consapevole e informato sulle ragioni di una scelta e sugli interessi che si decide di privilegiare. Insomma, una *cittadinanza attiva*, talvolta diffidente verso la politica e le istituzioni, ma aperta e disponibile a dare un contributo concreto al governo della comunità; una dimensione associativa, inoltre, che spesso punta sulla capacità di auto-organizzazione e di auto-governo della società civile e sulle possibilità cooperative nella costruzione e nella gestione delle politiche. Ed è a questa “riserva” di spirito civico che le istituzioni e la politica possono e devono attingere, se vogliono uscire da quella condizione di tendenziale isolamento auto-referenziale e, alla lunga, inefficace, che abbiamo sopra descritto. Di più, la politica e le istituzioni debbono e possono *sollecitare* il formarsi e l'esprimersi di questa risorsa, valorizzare le forme più aperte di

partecipazione attiva dei cittadini, immettere nel circuito del cosiddetto *policy-making* competenze diffuse, valori, “punti di vista” che, come abbiamo ricordato, anche la più “aperta” e “razionale” istituzione non può presumere di contenere o di ricavare interamente al proprio interno.

Ecco, dunque, lo spazio per un intervento legislativo innovativo e coerente: occorre ripensare il ruolo e le forme della partecipazione e ricercare un punto di equilibrio nuovo tra democrazia rappresentativa (a cui nessuno può negare la responsabilità ultima delle decisioni) e la democrazia partecipativa, le forme attraverso cui i cittadini possono concorrere al governo della cosa pubblica: non solo essere informati e consultati, ma anche contribuire, con la loro esperienza, ad una migliore qualità delle decisioni collettive.

Istituzioni e società possono cercare le vie di una partecipazione che rifugga dalle scorciatoie illusorie della “democrazia diretta”, o da un confuso assemblearismo, e che punti piuttosto alla costruzione di nuovi *istituti partecipativi*, che cerchino di coniugare la responsabilità delle istituzioni democratiche chiamate a decidere e la disponibilità di cittadini che intendano contribuire al comune governo della cosa pubblica. *Istituti partecipativi*, dunque: questa è l’espressione-chiave, ossia *vincoli comuni e regole condivise* per giungere alla costruzione di processi decisionali ricchi del sapere delle istituzioni ma anche del sapere diffuso nella società.

Troviamo qui una prima, essenziale motivazione politica alla base di una possibile legge regionale sulla partecipazione: una legge che offra, appunto, le risorse necessarie (organizzative e finanziarie) alla sperimentazione e alla diffusione di queste nuove forme di partecipazione ma che, naturalmente, definisca anche, per così dire, i requisiti necessari a cui attenersi (gli standard di qualità, per così dire: una sorta di “certificazione” della “qualità partecipativa” di una politica).

Una legge regionale sulla partecipazione potrebbe quindi, in primo luogo, definirsi come una *legge di promozione, incentivazione e diffusione di percorsi e metodi partecipativi, rivolta a due distinti livelli istituzionali: quello degli enti locali della regione e quello della Regione stessa*. Una legge, dunque, che da una parte sostenga e solleciti il governo locale e che, dall’altra parte, rafforzi ed estenda i numerosi momenti di “partecipazione” che sono già previsti nelle politiche regionali e nelle stesse procedure della programmazione della Regione Toscana.

L’obiettivo è quello di definire una cornice normativa che, senza “ingabbiare” la necessaria varietà dei contesti e delle situazioni locali, possa definire un quadro di riferimento procedurale, lasciando agli enti e ai soggetti locali un ampio margine di autonomia nella selezione tematica e nell’organizzazione dei processi partecipativi, ma offrendo anche le necessarie risorse umane, organizzative e finanziarie, perché tali processi possano essere adeguatamente sorretti e sviluppati.

E' del tutto chiaro, quindi, che la legittimità delle istituzioni della democrazia rappresentativa, e la piena titolarità delle loro decisioni, non sono messe in discussione. Ciò che invece la legge si propone è di promuovere processi partecipativi che possano arricchire la qualità delle decisioni collettive. E se un processo partecipativo si rivelerà ricco, vero, articolato, espressione di esigenze reali, portatore di competenze e di esperienze significative, allora il decisore pubblico non potrà non tenerne conto, ma senza abdicare alle proprie responsabilità politiche e istituzionali.

5. I primi orientamenti per il testo legislativo

Come ricordato, nei mesi scorsi il confronto sui possibili contenuti della legge ha vissuto numerosi e significativi momenti di approfondimento.

In particolare, gli orientamenti emersi dal Town Meeting hanno rappresentato un positivo e significativo contributo e hanno fornito indicazioni di merito che saranno assunti nella stesura del progetto di legge. Ciò vale soprattutto per quanto riguarda:

- a) la definizione delle modalità attraverso cui la Regione può dare un sostegno ai processi partecipativi (non solo e non tanto attraverso la mera erogazione di risorse finanziarie, ma attraverso un'attenzione prevalente agli aspetti organizzativi e metodologici, comunicativi, informativi e formativi);
- b) la necessità che la legge preveda processi partecipativi strutturati per fasi, scanditi attraverso tempi e metodologie ben definite;
- c) l'apertura e l'inclusività dei processi partecipativi, prevedendo un sostegno non solo ed esclusivamente ai processi promossi dalle istituzioni, ma anche a quelli promossi e avviati dai soggetti sociali, nella loro autonomia;
- d) la possibilità che siano istituiti organismi esterni e indipendenti alle amministrazioni regionale e locali, per garantire la "terzietà" delle procedure partecipative e che siano previsti, in certi casi, procedure vincolanti di attivazione della partecipazione;

In questo documento ci proponiamo di offrire alcuni primi orientamenti preliminari, sui quali la discussione potrà proseguire in modo più stringente, nel Consiglio Regionale e all'interno dei tavoli di concertazione istituzionale e sociale. Proponiamo inoltre che lo stesso Consiglio Regionale, nella sua autonomia e nelle forme che riterrà più opportune, promuova un allargamento delle sedi e dei momenti di confronto pubblico e di ascolto.

Gli orientamenti qui di seguito espressi riprendono anche, in larga misura, il già citato “contributo alla stesura di una legge sulla partecipazione” elaborato da un gruppo di lavoro della Rete Nuovo Municipio.

- **Oggetto e finalità:** , come già ricordato nella prima parte di questo documento, la legge non potrà non richiamare esplicitamente, come propria e primaria “fonte” normativa, gli articoli dello Statuto della Regione Toscana che riguardano la partecipazione dei cittadini “alle scelte politiche regionali” (art. 3 e art. 72), proponendosi, come oggetto, quello di promuovere e favorire la realizzazione di esperienze, percorsi e pratiche di partecipazione democratica all’interno dei processi decisionali e delle politiche pubbliche, sia locali che regionali; e assumendo, come finalità generale, quella di affermare la partecipazione come *forma ordinaria di governo* in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi.

Possono essere inoltre richiamati le fonti europee e le dichiarazioni internazionali che, negli ultimi anni, hanno introdotto con sempre maggiore evidenza il principio della partecipazione attiva dei cittadini come momento costitutivo del processo di costruzione, definizione e attuazione delle politiche pubbliche.

E’ anche possibile una più dettagliata formulazione dei principi cui la legge intende ispirarsi e degli obiettivi che intende perseguire,

- a) l’allargamento dei soggetti sociali coinvolti nei processi decisionali, secondo il principio della massima *inclusività*, in particolare nei confronti dei soggetti più deboli, degli interessi diffusi privi di rappresentanza collettiva, dei *residenti* (e non solo dei cittadini);
- b) il riconoscimento e la diffusione dei diritti e delle diverse forme di cittadinanza attiva;
- c) il rafforzamento della coesione sociale; la crescita e la diffusione di una cultura della partecipazione e delle forme di impegno civico; la crescita delle capacità di ogni comunità locale nel conoscere e “padroneggiare” i problemi e le logiche di sviluppo che investono la realtà in cui vivono;
- d) la valorizzazione dei saperi diffusi nella società civile e la promozione delle diverse forme di auto-organizzazione e di autogoverno della società civile stessa, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale, previsto dall’art. 118 della Costituzione.

- e) la continuità delle pratiche partecipative, ovvero l'affermarsi della partecipazione come principio ordinario e regolare del processo di costruzione delle decisioni collettive (e non come momento saltuario od occasionale).

E, dunque, riprendendo il già citato “contributo” del gruppo di lavoro promosso dalla Rete Nuovo Municipio, la partecipazione è intesa

- come strumento per rinnovare la democrazia e le sue istituzioni, integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa;
- come processo decisionale inclusivo e come strumento per migliorare la qualità dei progetti di trasformazione e tutela attiva dei beni storico-culturali e delle risorse territoriali-ambientali e, più in generale, delle relazioni sociali e dell'ambiente di vita delle persone;
- come strumento di riconoscimento ed espansione dei diritti e delle diverse forme di cittadinanza attiva, che rende l'azione di governo più coerente con le differenze e i bisogni di genere, con le diverse identità sessuali, di età e di provenienza culturale delle persone;
- come strumento per valorizzare i saperi, le competenze e l'impegno diffusi nella società civile, per favorirne la visibilità e la condivisione sociale;
- come strumento per rafforzare la coesione sociale e il consenso sulle azioni da intraprendere e per attivare pratiche di trasformazione promosse e gestite dal basso, creando le condizioni per tutti/e di accedere ai processi decisionali, [...]
- come strumento per definire le tappe e i requisiti dei processi partecipativi, i tempi delle analisi dei problemi e dello studio delle soluzioni, dell'impegno chiesto ai cittadini e alle cittadine e degli impegni presi dalle amministrazioni negli istituti della partecipazione (assemblee, gruppi di studio, rappresentanze, facilitazione, monitoraggio e valutazione delle esperienze e dei processi, gestione del ciclo della progettazione e pianificazione partecipata, informazione e comunicazione, documentazione, divulgazione delle buone pratiche, pubblicazione di materiali utili ai processi.”

Si può poi articolare il dispositivo legislativo in due grandi capitoli o “titoli”:

- **la previsione di procedure partecipative per le politiche regionali**
- **la regolamentazione dei processi partecipativi su scala locale**

A) Le procedure partecipative per le politiche regionali

Come ricordato sopra, in moltissimi ambiti delle politiche regionali sono già previste pratiche e procedure partecipative; inoltre, appare oramai consolidata e codificata, in Toscana, un'esperienza di concertazione sociale e istituzionale che vede una pluralità di soggetti, e di rappresentanze collettive degli interessi, intervenire all'interno dei percorsi decisionali. Si pone dunque, con particolare delicatezza, il problema delle forme con cui raccordare tale insieme di norme e procedure con i processi partecipativi ipotizzati dalla nuova legge. Se, da un lato, non è pensabile che una legge regionale sulla partecipazione non incida anche sulle modalità con cui attivare meccanismi partecipativi sulle stesse politiche regionali, d'altro lato non sfugge a nessuno che tali politiche regionali (per le funzioni stesse di tipo essenzialmente programmatico e legislativo con cui opera una Regione) presentano caratteristiche diverse da quelle proprie di politiche e decisioni

pubbliche che agiscono su scala locale. Inoltre, molte metodologie innovative di partecipazione sono state intrinsecamente pensate soprattutto per coinvolgere e attivare comunità locali di ridotte dimensioni.

E pur tuttavia, è evidente che sono proprie molte scelte politiche rilevanti per l'intero territorio regionale quelle su cui la Regione è chiamata a decidere e a esprimere un proprio orientamento e che sono, molto spesso, proprio queste scelte a richiamare e sollecitare l'interesse di una vasta opinione pubblica, e a produrre anche momenti e occasioni di confronto acceso, di polemica e di discussione. Scelte, quindi, su cui la partecipazione critica e consapevole dei cittadini appare, in ogni caso, un fattore positivo di crescita della comunità regionale: come già ricordato in premessa, discutere apertamente, e anche polemicamente, sulle grandi scelte politiche di rilevanza generale rappresenta comunque un fattore di dinamicità, di accresciuta consapevolezza collettiva, di cui la società toscana ha fortemente bisogno, se vuole affrontare con successo le sfide con cui oggi essa è chiamata a misurarsi.

La necessità di costruire un raccordo tra norme e procedure già previste dalla legislazione regionale e i nuovi percorsi partecipativi promossi dalla nuova legge regionale è stata ben presente nella fase di dibattito e di confronto svoltasi nei mesi scorsi.

Il modello istituzionale a cui è possibile ispirarsi può prevedere, per un verso, l'integrale mantenimento della validità di tutte le procedure di informazione, consultazione, partecipazione e concertazione che (a vario grado e titolo) sono già presenti nella legislazione regionale, come *procedure ordinarie* di elaborazione e costruzione di una politica regionale; e, per altro verso, la possibilità di attivazione di procedure e fasi *ulteriori* di dibattito pubblico su temi di particolare rilevanza politica regionale.

Per quanto riguarda il primo aspetto (*procedure ordinarie*), la legge, potrà prevedere, o indicare le modalità di previsione, di una percentuale fissa, all'interno del budget di un piano o progetto o di una legge regionale, da destinare alla informazione, alla comunicazione e alla promozione della partecipazione, indicando meccanismi di monitoraggio e "certificazione" della "qualità partecipativa" dei programmi o dei piani della Regione.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, ovvero l'attivazione di procedure e fasi ulteriori di dibattito pubblico, la legge dovrebbe prevedere che, su esplicita richiesta della Giunta Regionale, o sulla base di procedure automatiche definite dalla legge stessa (secondo parametri obiettivi che rendano obbligatoria l'attivazione di un percorso partecipativo), sia avviato un processo partecipativo secondo i principi sopra enunciati (inclusività, parità nell'accesso e nella disponibilità delle informazioni, ecc.) e secondo modalità rigorosamente definite (regole del dibattito, tempi e modi di

svolgimento della discussione, individuazione delle metodologie partecipative più opportune, ecc.), su temi all'ordine del giorno nell'agenda di governo della Regione. Spetterebbe comunque alla Regione o all'organo indipendente eventualmente istituito (o all'una e all'altro insieme, con compiti diversi e in fasi distinte), *l'organizzazione del Dibattito Pubblico Regionale* (potrebbe essere questa la formula con cui definire questo tipo di percorso partecipativo), *il monitoraggio* sulle modalità di svolgimento del percorso, *il controllo* sul rispetto dei principi previsti dalla legge. Nella definizione più dettagliata di questi aspetti, particolare rilevanza può assumere il riferimento alle norme e alle procedure previste dalla legislazione in vigore e all'esperienza condotta in Francia dalla *Commission Nationale du Dèbat Public*.

Altro punto che la legge dovrà affrontare è quello degli *ambiti* sui quali sarà possibile attivare un percorso partecipativo. E' possibile ipotizzare anche che la Regione, come si scrive nel citato *Contributo* della Rete Nuovo Municipio, si impegni ad "*applicare la partecipazione alle politiche e alle materie di propria competenza, individuando in una prima fase settori particolari di sperimentazione*", -- quali, ad esempio, le grandi scelte in materia di gestione e governo del territorio, le scelte di politica ambientale, i piani sociali e sanitari, i servizi pubblici locali, ecc. Nell'individuazione dei settori e delle politiche regionali sui quali sarà possibile attivare le procedure previste dalla legge, sarà necessario introdurre una chiara delimitazione degli oggetti di effettivo *interesse generale e regionale*, -- ad esempio, i grandi interventi infrastrutturali - sui quali attivare le procedure di dibattito e partecipazione. La Regione, ad esempio, come si scrive ancora nel *Contributo* della Rete Nuovo Municipio, potrebbe impegnarsi a "*stilare annualmente un elenco delle opere di interesse sovra-locale da sottoporre a dibattito pubblico (sentiti i Comuni e su richiesta dei cittadini e delle cittadine, secondo regole da definire)*".

B) La partecipazione su scala locale

- **Promozione e diffusione dei processi partecipativi locali.**

La legge dovrà contenere le norme attraverso cui la Regione si propone di sostenere gli enti locali che intendano promuovere processi di partecipazione democratica relativi a scelte e decisioni di loro competenza; e, nello stesso tempo, sollecitare l'adozione di questo approccio, premiando e incentivando le "buone pratiche".

Si può ipotizzare la definizione di una procedura standard, con cui gli enti locali, in maniera singola o associata, presentano alla Regione un progetto specifico di attivazione di un percorso partecipativo. La richiesta può essere corredata dall'adesione di singoli cittadini, associazioni, forze sociali organizzate, e dovrà indicare

- a) l'oggetto della decisione
- b) lo stato di avanzamento, nelle sedi istituzionali proprie, del processo decisionale in questione
- c) gli istituti, le metodologie e gli strumenti di partecipazione che si ritiene più opportuno adottare
- d) i tempi e la durata del processo partecipativo

La legge, raccogliendo in tal modo una indicazione emersa dal *Town meeting*, dovrà prevedere i casi in cui i cittadini e le cittadine possono richiedere l'apertura e l'attivazione di un processo partecipativo locale, i criteri con cui la Regione, o l'organo indipendente eventualmente istituito, dovrà valutare e rispondere a tale richiesta, le procedure da seguire nei casi in cui il livello istituzionale competente ritenesse di non dover dare corso alla richiesta stessa.

La legge dovrebbe poi fissare i criteri e le modalità attraverso cui la Regione valuta i progetti locali presentati e decide sulla sussistenza o meno delle condizioni necessarie alla concessione del proprio sostegno (tecnico-organizzativo e/o finanziario) al progetto locale.

Si delinea qui una prima, rilevante alternativa su cui il percorso di consultazione e concertazione dovrà esprimersi: ossia, quale debba essere l'organo chiamato a valutare i progetti locali e decidere sulla loro ammissione al sostegno regionale. Le ipotesi in campo sono almeno due:

- a) che a decidere siano le strutture tecniche della Regione, sulla base dei requisiti vincolanti previsti dalla legge, e quindi con un basso grado di discrezionalità; o
- b) che sia prevista la costituzione di un organo "terzo" o indipendente (che potremmo chiamare "Collegio di garanzia regionale sui processi partecipativi"), al quale demandare la valutazione e la selezione dei progetti, sulla base dei requisiti previsti dalla legge.

Si può anche ipotizzare *una soluzione intermedia*: ossia, che i compiti di istruttoria, valutazione e decisione siano affidati alle strutture della Regione, ma che sia costituito anche un organo caratterizzato da terzietà e neutralità, con compiti esclusivi di controllo sulla correttezza delle procedure adottate o compiti di arbitrato in caso di contenzioso.

In ogni caso, *un problema di selezione* si pone, e con esso l'esigenza di una definizione rigorosa dei requisiti di ammissibilità di un progetto locale, per la ovvia ragione che appare comunque prevedibile una condizione di scarsità e limitatezza delle risorse (umane, organizzative e finanziarie) disponibili a fronte delle richieste avanzate.

Inoltre, nella definizione dei compiti, della natura, e delle modalità stesse di costituzione, di un organo di garanzia o di controllo, si può ipotizzare un particolare ruolo del Consiglio Regionale.

Tra i requisiti che comunque, -- quale che sia la procedura adottata e la sede o l'organo chiamato a decidere -- dovranno caratterizzare la richiesta di attivazione di un processo partecipativo locale, se ne possono indicare almeno tre fondamentali

- a) lo stadio di discussione e approvazione di una decisione negli organi istituzionali deputati: perché un processo partecipativo possa rivelarsi utile ed efficace, e contribuire sin dall'inizio alla costruzione di una decisione, occorre che esso si avvii in una fase in cui sia ancora possibile valutare tutte le opzioni in campo, senza limitare nei fatti l'ampiezza del confronto partecipativo e la possibilità che esso incida concretamente nel merito delle questioni aperte.
- b) la congruità delle metodologie partecipative proposte;
- c) la corrispondenza ai criteri della massima inclusività, della trasparenza nell'informazione e delle pari opportunità nell'accesso a tale informazione.

Proprio sulla base delle caratteristiche molto varie che i processi partecipativi possono assumere, si ritiene *inopportuno* che la legge prescriva le metodologie e gli strumenti attraverso cui un soggetto locale può attivare un percorso partecipativo. La legge deve però indicare *i principi* a cui tale percorso si deve attenere:

- inclusività;
- rappresentatività, da intendersi in termini qualitativi, e non solo e non tanto quantitativi: ossia, è necessario che tutti i punti di vista e gli interessi in gioco abbiano modo di esprimersi e pari opportunità nel farlo;
- trasparenza e pari opportunità di accesso alle informazioni e alla documentazione;
- stipula e condivisione preliminare delle regole della discussione e del confronto;
- definizione rigorosa dei tempi e delle modalità di svolgimento del dibattito pubblico.

Al rispetto di tali principi si dovrà ispirare la valutazione degli organi chiamati a decidere sul sostegno regionale ad un'iniziativa locale, lasciando ai soggetti proponenti la scelta delle tecniche e delle procedure partecipative più adatte ai casi specifici.

- **Sostegno alle autonome iniziative partecipative della società civile.**

La legge dovrà prevedere i criteri e le modalità di sostegno attraverso cui la Regione favorisce processi e progetti promossi *autonomamente* dalla società civile e dalle sue forme associative. Non appare infatti opportuno che il sostegno regionale sia rivolto solo ai progetti promossi dagli enti locali: esistono molti ambiti e terreni di iniziativa in cui forme autonome di organizzazione e partecipazione della società civile possono svolgere un ruolo significativo, coerente con le finalità e gli obiettivi generali della legge. Anche per questi casi, naturalmente, si porrà un problema di selettività, e quindi di rigorosa definizione dei

criteri di ammissione e delle modalità attraverso cui il sostegno regionale si può concretizzare.

- **Risorse e strumenti della Regione a sostegno dei processi partecipativi.** La legge potrà indicare criteri e norme attraverso cui la Regione fornisce il proprio sostegno ai processi partecipativi locali. Tra questi criteri e queste norme si possono indicare:
 - la definizione di un programma annuale di formazione (destinato a: amministratori e funzionari locali, strutture e organi del decentramento amministrativo, associazioni, esperti e operatori locali, mondo della scuola, ecc.), finalizzato alla creazione di una coerente “cultura partecipativa” all’interno della pubblica amministrazione, alla diffusione e alla conoscenza delle metodologie partecipative e delle tecniche di ascolto e di dialogo tra la pubblica amministrazione e i cittadini. Un’attenzione particolare dovrà essere rivolta ai giovani e ai modi con cui favorire il formarsi e il diffondersi di una “cultura civica” tra le nuove generazioni.
 - indicazioni sui compiti degli uffici regionali nell’offerta di supporti tecnici e organizzativi ai soggetti locali che promuovano processi partecipativi, e in particolare:
 - A) i compiti e le funzioni della Rete Telematica della Regione Toscana e il ruolo di supporto che possono svolgere le nuove tecnologie informatiche della comunicazione (PAAS, sito internet, ecc.), finalizzati alla creazione di reti e strumenti di informazione e comunicazione;
 - B) le modalità di assistenza metodologica e i supporti organizzativi da offrire ai soggetti locali;
 - C) il ruolo di coordinamento e di integrazione delle esperienze locali; il monitoraggio sui processi partecipativi locali;
 - D) diffusione della documentazione e della conoscenza sulle esperienze locali.

APPENDICE

Strumenti e metodi della partecipazione

In questa appendice presentiamo solo alcune preliminari, e non esaustive riflessioni, sulle metodologie e le tecniche di partecipazione che potranno essere adottate e riprese nell'ambito dei percorsi partecipativi che utilizzeranno gli strumenti offerti dalla legge. Inoltre, proponiamo alcuni elementi di riflessione sull'uso di Internet e, più in generale, delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, come strumenti a supporto dei processi partecipativi.

Le esperienze internazionali: il seminario del 19 maggio 2006

Il seminario internazionale di villa Castelletti del maggio dello scorso anno aveva il preciso scopo di ampliare il dibattito toscano sulla legge sulla partecipazione alle esperienze e metodologie più efficaci sperimentate soprattutto in Europa, ma anche oltre.

La prof. Lyn Carson (“*Decisioni pubbliche discusse da campioni casuali di cittadini*”) ha parlato delle esperienze di democrazia deliberativa condotte in Australia: si tratta di riunioni i cui partecipanti sono scelti mediante una rigorosa campionatura statistica, rappresentativa di un certo contesto sociale. Per consentire ai cittadini di essere pienamente informati, deve essere loro fornita tutta la necessaria documentazione e l'opportunità di riflettere e ponderare, perché siano coinvolti nel processo decisionale in modo significativo. Il Ministro per la Pianificazione e Infrastrutture del Governo Australiano Occidentale (governo statale) ha organizzato più campagne di consultazione democratica. Per un approfondimento, si veda il sito www.activedemocracy.net.

L'intervento del prefetto Yves Mansillon, presidente della *Commission Nationale du Debat Public*, ha illustrato l'esperienza francese, particolarmente rivolta alla partecipazione dei cittadini alle decisioni concernenti i grandi progetti infrastrutturali. La *Commission Nationale du Debat Public* (CNDP) dal 2002 è un'autorità amministrativa indipendente. I Dibattiti Pubblici organizzati dalla Commissione sono aperti all'insieme dei cittadini e non sono riservati a “corpi intermedi” (assemblee locali, organismi economici o associazioni); riguarda le fasi iniziali di un progetto, quando ancora sono aperte opzioni alternative, e può così vertere sull'opportunità stessa di un progetto e non solamente sulle sue caratteristiche. Il Dibattito Pubblico, nell'esperienza francese, si configura non come un momento di decisione o di negoziazione, ma come una fase preliminare di ascolto e di dialogo. Le procedure prevedono tempi rigorosi di svolgimento del dibattito (4 mesi), a partire da un dossier iniziale, che si sviluppa attraverso una pluralità di strumenti e mezzi di informazione e espressione del pubblico: diffusione di documenti, incontri con esperti e tecnici, riunioni pubbliche generali o tematiche, siti internet, forum, etc. Al termine del dibattito, la

Commissione redige un rendiconto finale da trasmettere al soggetto titolare del progetto, che entro i tre mesi successivi comunica le sue decisioni. (Il sito della Cndp: www.debatpublic.fr)

Naturalmente, un capitolo è stato dedicato all'esperienza dei bilanci partecipativi, certamente la più nota tra le esperienze di democrazia partecipativa. La relazione del prof Yves Sintomer ("*Dal Brasile all'Europa: i bilanci partecipativi*") ha tracciato una mappa della diffusione di questo strumento, a partire dal modello di Porto Alegre, sottolineando come esso abbia assunto, specie in Europa, caratteristiche e forme diverse.

L'intervento di Giancarlo Paba è stato centrato sull'esperienza di ricerca e di sperimentazione sul campo del Laboratorio di progettazione ecologica degli insediamenti dell'Università di Firenze (LAPEI), delle attività della Rete dei Nuovi Municipi (RNM), e della ricerca dal titolo "Partecipazione e costruzione sociale dei piani urbanistici e territoriali" svolta per conto della Regione Toscana. Da queste esperienze sono state tratte alcune possibili indicazioni per la nuova legge regionale della Toscana: rapporto tra partecipazione, conflitto e auto-organizzazione sociale; espansione della cittadinanza e inclusione delle fasce marginali della popolazione; relazione tra aspetti procedurali e aspetti sostantivi; rapporto tra conoscenza esperta e conoscenza locale; qualità dei risultati e delle realizzazioni; problema della distribuzione ineguale di ricchezza e di potere; inerzia della macchina amministrativa e dei tradizionali strumenti di governo.

Mentre la prof. Anna Carola Freschi ha parlato delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie della comunicazione, ed in particolare da Internet, per accrescere il numero dei partecipanti e ampliare il campo della partecipazione dei cittadini alla vita politica, il prof. Negrier si è occupato di un caso specifico di promozione di politiche partecipative, relativa alla committenza pubblica di opere d'arte contemporanea.

Infine, l'intervento di Nick Wates si è soffermato sulle tecniche di partecipazione nei progetti di rigenerazione urbana in Gran Bretagna, dove sempre più diffusi appaiono i casi in cui le autorità locali, i progettisti, i proprietari terrieri e le associazioni di categoria coinvolgono i cittadini nei progetti di pianificazione e di sviluppo urbano. Wates ha presentato un gamma di metodologie che hanno, tra l'altro, portato alla stesura di un "Manuale di Pianificazione della comunità" e alla costruzione di un sito internet (www.communityplanning.net) che ha lo scopo di "aiutare la gente nel modellare le proprie città, paesi e villaggi in ogni parte del mondo".

Esperienze e buone pratiche in Italia

In un passaggio precedente, ci siamo soffermati sui termini giuridici del rapporto tra Regione ed Enti locali e sui modi con cui una nuova legge regionale sulla partecipazione potrà intervenire in questo ambito.

Si può aggiungere che la legge sulla partecipazione potrà dirsi una legge di carattere *ordinamentale* per la nostra Regione, ovvero pensare anche di inserire in essa la previsione che i suoi istituti rappresentino per la Toscana quello che a livello statale la Costituzione individua per le Regioni come i “livelli essenziali per le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”: cioè livelli minimi inderogabili che non precludono l’utilizzo, anche senza modificare la legge, di strumenti nuovi, più partecipativi. Non solo: il fatto che si tratti di una legge che ha seguito un percorso elaborato di progettazione, stesura e approvazione, può far prevedere in essa una clausola secondo cui alle eventuali modifiche si procede non con i percorsi ordinari, ma mediante processi partecipativi: si tratta in sostanza di una piccola garanzia che quanto stiamo per fare non potrà prevedere ripensamenti, ma solo passi avanti.

In questo quadro, la conoscenza e la diffusione delle esperienze locali e delle “buone pratiche” rappresenta un compito essenziale della nuova legge.

La ricca esperienza degli enti locali possono essere tratti esempi significativi non trova le sue origini solo nelle peculiari tradizioni civiche che caratterizzano alcune regioni italiane; ma si fonda anche su più specifici indirizzi normativi, che hanno incentivato la diffusione di contenuti obbligatori partecipativi negli statuti di comuni e province (ai sensi dell’art. 8 del dlgs 267/2000, Testo unico sugli Enti locali).

Il Town Meeting, -- dopo un primo esperimento effettuato a Torino durante le Olimpiadi invernali -- è stato sperimentato compiutamente in Italia per la prima volta dalla Regione Toscana il 18 novembre del 2006, a Marina di Carrara e proprio sulla legge sulla partecipazione. In tale occasione questa complessa metodologia ha riscosso successo e attenzione (il 74% dei partecipanti si è dichiarato soddisfatto; e quasi l’85% ha affermato di ritenere opportuna un’utilizzazione della metodologia in altre occasioni, esprimendo, inoltre, al 94,6%, l’auspicio che si desse in qualche modo continuità a quella giornata). Al di là di tutte le considerazioni che questa esperienza può suggerire, va osservato che oggi la Regione possiede l’intero know how, e che eventualmente esso potrà essere riutilizzato in forma periodica su questioni specifiche, anche a livello locale.

Spostando un attimo il cerchio dell’attenzione da «piccole» questioni di piccoli gruppi ai grandi numeri di persone da coinvolgere sulle questioni fondamentali per lo sviluppo della comunità regionale, può tornare di nuovo utile un esempio della Unione europea. Proprio di recente, infatti, la Commissione ha varato il “Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito”; ciò che

interessa non sono gli obiettivi di questo piano, espressamente rivolto alla creazione di “consenso sulle politiche future dell’Unione Europea”, ma solo indagarne alcuni aspetti di operatività pratica: si tratta di iniziative specifiche a livello europeo per incoraggiare un più vasto dibattito pubblico, per promuovere la partecipazione dei cittadini e dar vita a un autentico dialogo sulle politiche europee. In collaborazione con gli stati membri e il Parlamento sono previsti processi di feedback e relazioni di sintesi. La metodologia dei dibattiti pubblici in cui si ascolta, si dibatte e si decide potrebbe essere considerata per le grandi opere infrastrutturali della Regione; servono in questi casi (ma non solo in questi) persone formate alla conduzione di discussioni pubbliche con funzioni, per così dire, maieutiche e regolative del dibattito; serve anche la strutturazione dei percorsi partecipativi in tempi certi nonché la «garanzia», e di certo non solo in questo caso, che degli esiti partecipativi si terrà conto: sono tutte indicazioni (discussione pubblica, strutturazione, mediatori, esiti) emerse anche dal Town Meeting toscano, che ha anche auspicato modalità automatiche di attivazione della discussione quando richieste da un certo numero qualificato di persone, senza escludere oneri anche per i soggetti privati che la attivano. Il Town meeting ha anche richiesto di preferire tale forma di partecipazione per le opere che causano impatti sull’ambiente o sul paesaggio, privilegiando lo svolgimento ad opera degli enti locali nel cui territorio è prevista la realizzazione del progetto. Gli enti locali, anche a livello infracomunale, devono, quindi, essere considerati attori importanti pure per i processi partecipativi nelle materie amministrative a livello regionale. Si può pensare, infine, anche ad una programmazione periodica di forme di dibattito pubblico su alcuni interventi, in modo tale che chiunque partecipi possa prepararsi e quindi interagire in modo informato.

Non si tratta poi di cose molto diverse dai workshop e seminari ricordati dal già citato volume OCSE *Citizens as partners*, per ottenere informazioni e opinioni da gruppi di cittadini o di gruppi di interesse; iniziano con la presentazione della proposta seguita dalla discussione pubblica, convocata e ripetuta in serie in vari luoghi. E questi dibattiti possono, devono essere occasione anche per mettere in luce le competenze ed elaborazioni progettuali avanzate dal basso che, quando sono tecnicamente serie, devono pure essere incentivate dato che una legge sulla partecipazione serve anche a valorizzare i saperi diffusi nella comunità; a tale specifico scopo il dibattito può essere limitato a *panel* ossia ad consultazione periodica dello stesso gruppo di cittadini/residenti.

Sui metodi di consultazione dei cittadini, occorre aggiungere che di organi consultivi la legislazione toscana abbonda; ma lo strumento potrebbe essere rivitalizzato per centrarlo su obiettivi specifici di persone da coinvolgere o su questioni strategiche di particolare interesse: per il primo aspetto si può ricordare il parlamento regionale degli studenti come organo che merita una particolare attenzione, per il secondo, mediante la creazione di organi temporanei e definendone in

modo preciso le competenze, si potrebbe pensare alla consultazione di rappresentanze finora più o meno trascurate nei processi decisionali regionali. Organi non permanenti sono previsti nei regolamenti sulla partecipazione di molti comuni, magari con forme di attivazione automatica quando richiesti da quote qualificati di «interessati».

Per ambiti territoriali preferibilmente limitati non sono del tutto da escludersi forme di consultazione scritta che magari possono essere il momento terminale della stessa discussione pubblica. A questo fine possono essere ripensati e rimodellati *ex novo* vecchi istituti come la petizione, le segnalazioni qualificate (per numero, *issues* ecc.) di interesse verso un determinato settore di intervento da parte dei «cittadini» verso l'amministrazione e da parte di quest'ultima verso i primi; magari estendendo espressamente le norme sul procedimento amministrativo per quanto riguarda i tempi di risposta.

Gli enti locali hanno esperienze pure nella distribuzione e raccolta di questionari, verifiche a campione.

Forme specifiche di coinvolgimento dei non cittadini possono essere attuate tramite mediatori linguistici appositamente formati, l'impegno a riconoscere la genuinità dei processi solo quando sono attivati strumenti inclusivi di queste realtà, magari coinvolgendo il difensore civico regionale e quelli locali che hanno già esperienze consolidate in tal senso.

L'uso di Internet e delle nuove tecnologia

Il rapporto tra le nuove tecnologie della comunicazione e le vecchie e nuove forme della partecipazione politica e democratica, è tema al centro di numerose ricerche, analisi e discussioni. Senza entrare qui nel merito di tale dispute, è possibile dare qui qualche esempio di un uso efficace di tecnologie elettroniche, ovvero dagli strumenti che si riconducono al concetto, come si dice, di *e-democracy*. Internet è per definizione uno strumento rapido, flessibile, che consente la cooperazione a distanza, ha in genere costi bassi, permette in poco spazio la creazione di archivi anche grandi di documentazione; se non usata da sola ed utilizzata in modo opportuno, la rete può essere uno dei mezzi per rispondere alla sollecitazione del Town meeting di Carrara, laddove si è detto che il problema della poca informazione è soprattutto dovuto al suo carattere "burocratico", alla "cultura della segretezza, alla poca disponibilità dei funzionari, alla scarsa comunicazione all'interno dell'amministrazione" e che il tipo di sostegno che la legge deve privilegiare concerne soprattutto gli strumenti di "informazione e comunicazione". Cade opportuno ricordare a questo proposito che la Toscana sarà la prima regione a dotarsi di una pubblicazione telematica ufficiale del Bollettino ufficiale regionale.

Nell'ultimo numero del periodico «la regione Toscana» (anno XIV, n. 9, ottobre 2006) dedicato monograficamente alla partecipazione, così si definisce la *e-democracy*: «un insieme di nuove relazioni “logiche” che rafforzano il processo di partecipazione dei cittadini alla vita politica. Nuovi legami che facilitano i rapporti attraverso il coinvolgimento, la consultazione, la concertazione e che stimolano una nuova leadership politica basata sulla creatività, il cambiamento e il confronto diretto con i cittadini. Elettori ed eletti che collaborano in diretta per comunicare e scambiare opinioni, prendere decisioni, fare scelte condivise, incoraggiare la partecipazione alla politica. E quando c'è bisogno di grandi politiche e nuove idee, il dialogo e l'interazione con i cittadini diventano fattori critici di successo e danno vita alla componente più attiva della strategia politica: la partecipazione». Queste righe mettono bene in rilievo il ruolo che Internet ha assunto nel mondo di oggi: senza giungere alle enfattizzazioni di quanti ritengono internet “una nuova agorà”, è giusto sottolineare che, grazie alla rete, tutti hanno in linea di principio la possibilità di intervenire ed essere ascoltati, e che le informazioni possono essere disponibili in tempo reale ed in modo più completo possibile. Le fonti informative possono essere di vario genere: si va dalla messa a disposizione di elaborati tecnici (un esempio recente nella legislazione regionale toscana: il piano di classificazione acustica è messo a disposizione di tutti anche in via telematica, ex art. 5, comma 5 l.r. 89/1998, come modificato dalla l.r. 67/2004), fino ad uno strumento più semplice, ma molto efficace come le *newsletters* gratuite, ossia e-mail in cui si cerca di ovviare alle difficoltà inevitabili degli elaborati tecnici e nelle quali a cadenza periodica si riassumono in linguaggio accessibile tutti i provvedimenti presi da una certa amministrazione. Anche in questo caso la Toscana non parte certamente da zero: basti solo dare un'occhiata al sito www.rete.toscana.it per rendersi conto che di informazioni disponibili ce ne sono a sufficienza, pur dovendone migliorare l'accessibilità e la semplicità.

Ma ormai è facile trovare nei siti istituzionali link appositi per il dibattito pubblico o siti appositamente dedicati a questo; tra questi ultimi si veda ad esempio quello francese (www.forums.gouv.fr) o quello, ricco e funzionale, della Unione europea (http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_it.htm). Quest'ultima, tra l'altro, già in sede di elaborazione delle politiche (libri bianchi, libri verdi) mette in rete ed «aggiusta» la loro formulazione anche in base alle segnalazioni giunte da qualsiasi cittadino comunitario. Per gli enti locali italiani si può vedere il sito apposito del dibattito pubblico del comune di Milano (www.partecipami.it).

Si tratta, tuttavia, di un uso delle nuove tecnologie che può favorire, ma non sostituire, la partecipazione, la discussione diretta tra i cittadini, l'elaborazione condivisa di idee e opinioni, il confronto argomentato attraverso cui si costruisce una scelta collettiva.

Usare la rete comporta dei problemi perché non tutti hanno facile accesso a questa tecnologia, la cui diffusione capillare peraltro è abbastanza recente; ma non bisogna comunque sottovalutare la capacità di apprendimento dell'uso del web se solo si ricorda che sito regionale sulla partecipazione (www.regione.toscana/partecipazione) ha avuto in pochi mesi un'ampiezza inaspettata di contatti. L'uso delle tecnologie, e il superamento del *digital divide*, rappresenta, tra l'altro, una delle otto cosiddette "competenze-chiave" che tutti i cittadini europei dovrebbero possedere, secondo i programmi dell'Unione europea (raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente, 2005). Usare la rete tramite i PAAS, i Punti di accesso assistiti ai servizi, (e un loro auspicabile sviluppo) di cui alla legge regionale 1/2004 sull'*e-government* in Toscana (si veda il sito www.e.toscana.it/home.shtml); può essere uno dei modi con cui rispondere all'esigenza segnalata dal Town meeting di Marina di Carrara sullo sviluppo di punti informativi decentrati.

La rete può essere uno strumento per favorire, oltre che l'informazione, anche l'inclusività verso soggetti che devono in ogni caso essere privilegiati per la costruzione di processi partecipativi. Si possono fare, a questo proposito, alcuni esempi di coinvolgimento agevolato tramite web: 1) categorie svantaggiate come i diversamente abili, in linea, tra l'altro, con l'art. 1 comma 2 della citata l.r. 1/2004 e la Direttiva dell'Autorità statale per l'informatica nella pubblica amministrazione (6 settembre 2001, n. AIPA/CR/32); c'è anche una convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei disabili che ha riflessi interessanti anche sul tema dell'accessibilità informatica e sugli obiettivi indirizzati dalla legge statale 9 gennaio 2004, n. 4 (Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici). Non vedenti e audiolesi hanno, tra l'altro, partecipato efficacemente al Town meeting. 2) I giovani che sono i più esperti e versati nell'uso delle nuove tecnologie; 3) i territori disagiati, dove è più semplice arrivare tramite il web; 4) addirittura i bambini per la progettazione di spazi loro dedicati (ci sono siti istituzionali appositamente dedicati all'infanzia: per il Regno Unito cfr. <http://youngpeople.pm.gov.uk>); 5) ultima, non certo per importanza, la realtà della scuola con tutte i patrimoni di conoscenza e potenzialità che possiede: di nuovo l'Unione europea segnala che ormai il 96% delle scuole hanno un collegamento ad Internet e di queste per ben due terzi si tratta di una connessione di tipo veloce.

L'elencazione di strumenti partecipativi attivabili attraverso la rete potrebbe continuare anche citando forme di voto elettronico su oggetti specifici, sì, ma importanti e centrali per la vita delle persone; in certi casi si danno vita a forme di sondaggi tematici e sembrano essere in linea con il fatto che spesso i processi partecipativi partono da esperienze pratiche di vissuto concreto per arrivare a discorsi di carattere generale fino a vere e proprie forme di protagonismo civico e sociale. Anche l'impegno politico dei giovani sembra passare in modo particolare, secondo ricerche recenti,

attraverso la condivisione e la costruzione di pratiche quotidiane che riguardano aspetti specifici della vita, non ideologie o partiti³; ed i giovani frequentano molto i cosiddetti weblog, oggi diffusissimi, in cui si invita il pubblico a commentare e interagire su notizie pubblicate in via telematica; sono diffuse anche le chat a tema con amministratori pubblici, spesso presenti nelle testate giornalistiche on-line per poter parlare *con* i cittadini invece che *ai* cittadini.

Per essere efficace, l'uso degli strumenti elettronici deve essere preceduto e accompagnato da uno sforzo costante di comunicazione, magari nei luoghi di più ampio accesso (lavoro, scuola, posti di ritrovo come mercati, stazioni, circoli ecc.); necessari anche la massima visibilità e accessibilità dei siti dedicati alla partecipazione, diffusione di abilità digitali o di eventuali servizi di accoglienza (c.d. help-desk) per chi con la rete non ha dimestichezza, il monitoraggio costante del numero di accessi per la valutazione dell'efficacia dello strumento scelto, il rispetto nei casi dovuti o opportuni della privacy.

³ Cfr. AA.VV., *Costituzione, Statuto, la cittadinanza come diritto*, edizione Regione Toscana per il X Meeting sui diritti umani, Firenze, 2006.