

Gabinetto del Presidente del I a Giunta Regional e

Linee di indirizzo
sui processi di
partecipazione nel I a
Regione Emilia-Romagna

14 gennaio 2009

Linee di indirizzo sui processi di partecipazione nella Regione Emilia-Romagna

Le esigenze generali

C'è bisogno di una nuova partecipazione. Le città e i territori sono coinvolti da scenari complessi di cambiamento: i fenomeni migratori, il processo di invecchiamento, il tasso di scolarizzazione e la modifica della struttura del nucleo familiare; la caduta delle vecchie ideologie e l'affermarsi di società sempre più frammentate ed individualiste; le condizioni di incertezza economica diffusa, determinate dalla precarizzazione del lavoro, da un sistema di tutele sociali sempre più inadeguate a coprire i vecchi e i nuovi bisogni, dalla paura di perdere condizioni economiche e sociali acquisite.

In questa crisi del sistema sociale occorre prendere atto che le forme storiche della partecipazione, istituzionali, politiche e sociali, incontrano grandi e crescenti difficoltà che neppure le riforme costituzionali ed elettorali più recenti sono riuscite a colmare. Occorre definire nuovi meccanismi che consentano di correlare domande-bisogni al sistema di rappresentanza e decisione pubblica ai diversi livelli.

Discutere di strumenti e processi partecipativi nel nostro paese, in questa fase, è cruciale perché da un lato stiamo vivendo una crisi generale di questi processi, che è anche crisi dei soggetti e delle categorie che li interpretano e vi prendono parte, dall'altro sta emergendo la tendenza di ricollocare al centro decisioni che sottraggono protagonismo ai cittadini nell'illusione di governare la complessità sociale, economica e istituzionale con strumenti semplificatori e sbrigativi.

Anche la nostra Regione, che pure si è sempre distinta secondo criteri di eccellenza e che ha fatto della partecipazione e della coesione sociale i suoi punti di forza, risente di questa situazione.

Pertanto la Regione Emilia-Romagna, allo scopo di mantenere e sviluppare la coesione sociale e dare prospettive stabili e condivise alle istituzioni e alle persone del nostro territorio, e in attuazione dei principi e degli strumenti partecipativi previsti dalla Statuto regionale, intende lanciare una grande campagna di coinvolgimento per la riforma degli strumenti della partecipazione e per innovare le politiche della e per la partecipazione.

Con le presenti linee di indirizzo metodologico si intende porre le basi per lo sviluppo dei processi di partecipazione, per la creazione di un sistema amministrativo regionale e locale coeso finalizzato a garantire ai cittadini, agli operatori economici, alle parti sociali ed alle altre espressioni della società civile un livello elevato di coinvolgimento e al contempo tempestività, efficacia e trasparenza all'azione amministrativa.

Pertanto pone a fondamento dello sviluppo dei percorsi partecipativi la gestione coordinata con gli enti locali dell'insieme delle attività di maggior rilievo sul piano sociale ed economico.

In questo quadro la Regione promuove il valore della cittadinanza attiva per combattere i fenomeni di estraniamento dalla cittadinanza, che costituiscono una delle espressioni più preoccupanti della crisi della partecipazione. Si impegna altresì a valorizzare il patrimonio rappresentato dall'associazionismo e dal terzo settore che rappresenta nella Regione Emilia-Romagna un fattore di coesione e di stimolo alla partecipazione.

Il metodo

Nella consapevolezza che non esiste un unico modello partecipativo, ma esistono molte esperienze – anche supportate da normative di garanzia (si pensi ai casi dell'urbanistica o dell'ambiente) che oggi devono essere riqualficate e rese maggiormente efficaci, - la Regione Emilia-Romagna sceglie di avviare, mediante le presenti linee di indirizzo metodologico, un percorso articolato e adeguatamente monitorato per sviluppare, passo dopo passo, la nuova cultura amministrativa della partecipazione, da condividere in particolare con gli Enti locali.

La condivisione fra la Regione e gli Enti locali è un elemento centrale del metodo scelto: esso si deve tradurre – secondo una consolidata tradizione riguardante il rapporto fra gli enti in questione – in una apposita intesa fra l’Amministrazione regionale e detti enti nell’ambito della Conferenza regione-Autonomie locali e, in futuro, nel Consiglio delle Autonomie Locali.

Un altro punto centrale della metodologia i cui aspetti sono indicati nel presente documento è la forte qualificazione tecnica dei soggetti deputati a vagliare tecnicamente le diverse esperienze partecipative: per questo dovrà essere costituito un apposito Comitato, che veda la partecipazione anche di personale esperto degli Enti locali.

Di seguito si espongono i punti qualificanti del metodo prescelto per l’attuazione delle iniziative partecipative.

Finalità e principi dei processi partecipativi

Le linee di indirizzo che la Regione Emilia-Romagna adotta sono finalizzate ai seguenti obiettivi:

- a) costruire una *governance* più efficace, all’altezza degli attuali contesti sociali, economici e tecnologici, non solo interistituzionale ma tra istituzioni e cittadini, per assicurare una maggiore inclusività, apertura, pari opportunità per tutti e rinsaldare il legame di reciprocità e fiducia con i cittadini;
- b) instaurare un nuovo rapporto di partecipazione tra PA e cittadini, come indicato nel Libro Bianco della UE sulla *governance*, facendo leva su elementi quali l’informazione, la consultazione, la progettazione partecipata, l’autonomia progettuale o *empowerment*;
- c) consolidare e standardizzare maggiormente gli strumenti partecipativi di nuova generazione fino ad oggi sperimentati, apportando maggiore chiarezza e risolutezza;
- d) includere all’interno dei processi partecipativi le fasce sociali più deboli e meno rappresentate, favorendo i modelli organizzativi già esistenti sul territorio per contrastare la crisi di legittimazione che vivono le istituzioni della democrazia rappresentativa;
- e) riqualificare gli apparati amministrativi della Regione e degli Enti locali in una logica di “nuova amministrazione pubblica” sviluppando nuove competenze attraverso la formazione, gli strumenti contrattuali flessibili, l’inserimento di nuove figure professionali in possesso di specifiche competenze di tipo comunicativo-relazionale;
- f) pensare agli strumenti partecipativi, nel rispetto delle funzioni istituzionali, come a una vocazione del nuovo modo di essere del governo locale, basato su un costante confronto con i cittadini;
- g) salvaguardare gli elementi di spontaneità che caratterizzano la partecipazione;
- h) garantire la pluralità dei modelli e la flessibilità nella loro adozione in ambito regionale e locale;
- i) sottolineare il ruolo della Regione Emilia-Romagna come sede di condivisione delle esperienze, ausilio alla scelta e all’impianto delle forme partecipative, con una funzione di “*soft law*”, basata sulla raccomandazione tecnica di modelli non vincolanti, ma suggeriti dall’esperienza;
- j) privilegiare l’evoluzione della comunicazione pubblica oltre la mera comunicazione istituzionale, nella direzione di comunicazione di servizio e di cittadinanza quale strumento imprescindibile per una efficace partecipazione.

Ambito di applicazione

L'ambito di applicazione delle presenti linee di indirizzo comprende la partecipazione in generale e in particolare le procedure amministrative di competenza dei diversi settori dell'amministrazione regionale. Al contempo risulta necessario un approccio integrato e interdisciplinare oltre i singoli settori, per evitare la proliferazione e la giustapposizione dei tavoli.

Fra i settori rispetto ai quali compiere un'opera di valorizzazione degli strumenti partecipativi si segnalano i seguenti:

- ambiente
- urbanistica
- trasporti
- attività produttive
- qualità della vita urbana (sicurezza, immigrazione, politiche giovanili, politiche di armonizzazione tra tempi di vita e tempi di lavoro)
- settore socio-sanitario
- istruzione e formazione

Per quanto concerne i procedimenti di competenza degli enti locali, le linee di indirizzo metodologico svolgono una funzione di orientamento, in virtù dell'autonomia riconosciuta a tali enti dalla Costituzione (artt. 114, 118) e dallo Statuto della Regione Emilia-Romagna, il quale pone a fondamento dell'attività regionale il principio della "integrazione tra livelli di governo" (art. 24, Statuto) e suggerisce il metodo della "collaborazione istituzionale" (art. 26, Statuto) per la realizzazione delle finalità proprie e degli obiettivi comuni.

A tal riguardo, il Comitato regionale delle autonomie locali può fungere da Tavolo di coordinamento tra la Regione e gli Enti locali, finalizzato alla condivisione di un metodo comune per la realizzazione della partecipazione al livello locale e non solo regionale.

Esulano dall'ambito di applicazione delle linee di indirizzo metodologico i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali che si svolgono sul territorio regionale e che le coinvolgono, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera g) della Costituzione.

Le linee di indirizzo metodologico svolgono altresì funzione di orientamento, relativamente ai processi partecipativi, nei confronti degli atti di competenza dell'Assemblea legislativa, in coerenza con quanto previsto dallo Statuto regionale agli articoli 15, 17 e 19.

Interventi in materia di partecipazione in relazione alle specifiche esigenze dei diversi settori dell'ordinamento regionale.

Nello svolgimento dei procedimenti amministrativi, nonché nella definizione di future scelte legislative, il metodo della partecipazione adottato deve tener conto delle peculiari esigenze dei diversi settori regionali, dei tempi previsti per la definizione delle decisioni e della natura dei soggetti ai quali sono rivolte direttamente e indirettamente.

Sono fatti salvi gli strumenti di partecipazione già previsti in talune discipline procedurali che attengono ai diversi settori, ferma restando la necessità di apportare le opportune modifiche, in coerenza con i principi sopra esposti.

Partecipazione e semplificazione.

La partecipazione è un principio generale del procedimento amministrativo, come sancito nella legge n. 241/1990 e successive modificazioni. Tuttavia, ai fini della riduzione dei tempi procedurali - una esigenza essenziale dell'amministrazione pubblica - occorre ricercare un equilibrio tra l'esigenza di partecipazione alle decisioni pubbliche e quella di una conclusione rapida del procedimento.

In ultima analisi la partecipazione alle decisioni pubbliche rappresenta, da un lato, un deterrente ai possibili contenziosi tra destinatari dei provvedimenti e amministrazione procedente, dall'altro la possibilità di addivenire a decisioni più consapevoli ed efficaci nella prospettiva di un'amministrazione «di risultato».

In particolare non va sottovalutata l'esigenza di rivisitare, riordinare e razionalizzare le molteplici forme di intesa (accordi, protocolli, intese, tavoli ...) che si sono costruite nel tempo soprattutto con le autonomie locali e di riordinare anche le diverse forme di concertazione sempre nella logica del riordino e della semplificazione.

Utilizzo di tecniche di soft-law.

Data la struttura istituzionale fortemente improntata sull'autonomia delle funzioni dei diversi livelli istituzionali, nonché l'esistenza di esperienze plurime a livello locale in materia di partecipazione, la Regione Emilia-Romagna circoscrive il proprio ruolo a soggetto guida nella determinazione degli strumenti più opportuni in grado di orientare le migliori pratiche partecipative.

Anche al fine di assicurare l'unitarietà delle funzioni, ai sensi dell'art. 118, primo comma della Costituzione, la Regione adotta il metodo di "*soft-law*", utilizzando l'istituto della "raccomandazione tecnica" di sostegno all'attività dei diversi operatori, da condividere con il sistema delle autonomie locali.

Osservatorio sulla partecipazione e funzioni

Come adeguato supporto alla funzione di raccomandazione tecnica, occorre dare vita a un "Osservatorio regionale" che permetta da un lato di conoscere e monitorare il contesto sociale e dall'altro di coglierne le nuove sensibilità e domande di partecipazione, facilitandone l'emersione.

La struttura ha il compito di:

- individuare gli strumenti da utilizzare, giacchè efficaci sistemi di partecipazione richiedono un'adeguata progettazione riguardo ai metodi, come quello della "attivazione volontaria";
- valutare le migliori esperienze partecipative sviluppate nei territori regionali e all'interno di altre amministrazioni (Università, C.C. I.I. AA., Ausl, ecc...);
- elaborare, in base ai dati raccolti, suggerimenti per l'amministrazione regionale.

La struttura, che non dovrà costituire un ulteriore servizio regionale, dovrà operare per favorire l'allargamento delle partecipazioni e del pluralismo delle forme e si potrà avvalere delle strutture organizzative dell'amministrazione, con particolare riferimento a quelle che dispongono di competenze e alle quali sono attribuiti compiti inerenti la partecipazione (Servizio Comunicazione e Educazione alla sostenibilità, U.R.P., Difensore civico, C.O.R.E.C.O.M.).

Si potrà avvalere altresì del contributo di tutti i servizi regionali interessati, con l'apporto di Ervet e con il contributo delle associazioni delle autonomie locali e dei rappresentanti delle associazioni che hanno dato vita alle maggiori esperienze di nuova partecipazione.

L'Osservatorio è costituito presso il Gabinetto di Presidenza della Giunta regionale, che ne coordina l'attività.

Razionalizzazione degli strumenti partecipativi all'interno della Regione e risvolti organizzativi

E' prioritario consolidare e standardizzare i processi partecipativi attualmente praticati all'interno della Regione, conferendo loro maggiore chiarezza e risolutezza attraverso la definizione di criteri comuni nella progettazione, che includano queste caratteristiche:

- chiarezza ed esplicitazione degli obiettivi
- chiarezza dei ruoli degli attori coinvolti
- competenze e strumenti a disposizione
- maggiore utilizzo degli strumenti di e-government e di e-democracy
- individuazione di indicatori e di strumenti per la valutazione dei processi

Nell'ottica della semplificazione e dell'efficacia, si ritiene necessario pervenire alla definizione di uno schema di riferimento per tutte le strutture della Regione per l'applicazione dei processi e strumenti partecipativi, da attivarsi in relazione agli strumenti di pianificazione e programmazione di competenza dell'ente.

Per garantire unitarietà e sinergie tra i processi partecipativi, le strutture della Regione che intendono avviare nuove iniziative si rapportano, si coordinano e si impegnano a comunicare all'Osservatorio gli esiti di tali esperienze.

L'implementazione degli strumenti partecipativi da parte dell'amministrazione regionale rappresenta una importante occasione di crescita professionale, sia valorizzando quelle già presenti in settori affini, come il settore della comunicazione, sia investendo nella formazione per disporre di collaboratori che saranno impegnati a gestire i processi partecipativi.

Si possono evidenziare i seguenti profili:

- **Partecipazione e mediazione/conciliazione:** nell'ambito dei procedimenti di settore - si pensi ad esempio ad esperti nella soluzione di problematiche ambientali o di mobilità urbana, - una delle professionalità che può risultare utile è quella del mediatore: una figura specificamente preparata ad affrontare e risolvere conflitti di interesse, capace di intervenire proponendo agli organi politici soluzioni concrete per la mediazione delle diverse esigenze.
- **Partecipazione e comunicazione:** il tema della partecipazione si lega fortemente a quello della comunicazione, che è a tutti gli effetti un elemento strategico del progetto partecipativo. La comunicazione pubblica infatti, oltre alla ordinaria attività di informazione e comunicazione istituzionale, consiste in una efficace comunicazione di servizio e di relazioni con il pubblico e nella comunicazione di cittadinanza, che è volta a elevare la partecipazione dei cittadini alle politiche dell'ente. Una efficace comunicazione con i cittadini è peraltro la premessa per una relazione di reciproca fiducia tra PA e cittadini ed insieme l'antidoto a forme di protesta e disimpegno. In aggiunta alle forme tradizionali di partecipazione "faccia a faccia", oggi è indubbiamente da considerare *l'e-democracy*, attivata e sperimentata in Emilia-Romagna grazie al progetto "Partecipa.net", che ha coinvolto oltre 20 Enti locali. Progetto che dispone in questi mesi di una nuova piattaforma ("Io Partecipo") al servizio delle strutture regionali e locali per attivare processi partecipativi on line. Al contempo va considerata la possibilità di mettere a disposizione degli EELL e i rispettivi URP le "sale della partecipazione", cioè luoghi presso gli Enti locali ove i cittadini

possano verificare lo stato delle politiche locali. E' comunque l'insieme della comunicazione pubblica che è chiamata a riorganizzarsi e ad integrare la partecipazione tra le sue missioni e competenze, così come ha iniziato a fare la Regione Emilia-Romagna istituendo il Servizio Comunicazione ed Educazione alla sostenibilità.

- **Un sistema partecipativo plurale e autonomo:** non va ignorata inoltre l'importanza dei mezzi di informazione di tipo generalista, dalla carta stampata alla radio e alle televisioni. Favorire anche a livello locale un sistema della informazione plurale, autonomo e vivace anche tramite la capacità dell'innovazione tecnologica e della integrazione è quindi un problema che merita adeguata attenzione.

Rapporto fra gli strumenti di partecipazione ed i ruoli istituzionali.

Per strumenti partecipativi si intendono quelli miranti alla concertazione delle scelte che le autorità locali sono chiamate a fare, in virtù del ruolo di rappresentanza politica che rivestono e di governo delle comunità che rappresentano.

In tale direzione, occorre valorizzare le istituzioni regionali e locali in quanto soggetti politici posti al centro di fenomeni partecipativi, creando le condizioni per l'allargamento della governance in una ottica di sussidiarietà orizzontale, con l'inclusione di nuovi soggetti che entrino in gioco nei processi decisionali la cui titolarità resta comunque delle amministrazioni pubbliche.

Bologna, 14 gennaio 2009