

PERCORSI DI ECONOMIA PARTECIPATA NELLA REGIONE LAZIO

di Carlo Cellamare e Riccardo Troisi

Carlo Cellamare, docente di urbanistica presso l'università di Roma "La Sapienza",
carlo.cellamare@uniroma1.it

Riccardo Troisi, docente UBC – Università del Bene Comune, riccardotroisi@tin.it

1. Introduzione. L'impostazione e le posizioni politiche e culturali

Fin dall'insediamento del nuovo governo regionale, la Regione Lazio ha avviato un percorso di Economia Partecipata, che costituisce un obiettivo fondamentale dell'Assessorato al Bilancio per sperimentare forme innovative di democrazia. Questa esperienza rappresenta una delle prime pratiche di bilancio partecipato a dimensione sovralocale avviate in Italia. Questo percorso innovativo ha dovuto affrontare alcune difficoltà dovute sia alla mancanza di modelli di riferimento immediatamente replicabili in questo contesto, sia ad una situazione politica e culturale ancora non pienamente matura.

Alla prima fase di sperimentazione cominciata nel 2005-6, è seguita una seconda fase di attivazione 2006-07 regolata dall'approvazione di una normativa apposita che introduce nell'iter di formazione della legge di bilancio l'obbligatorietà al processo partecipato. Il percorso per costruire nel governo regionale un processo partecipato è stato lanciato ufficialmente dall'Assessorato al Bilancio della Regione Lazio il 30 giugno 2005 con la prima assemblea "Verso un'economia partecipata", cui hanno partecipato amministratori locali, rappresentanti sindacali e del mondo dell'impresa, realtà associative e dell'altraeconomia, organismi di base, cittadine e cittadini.

Secondo l'Assessorato al Bilancio, *"un'economia partecipata è un'economia che tiene conto di diritti e bisogni: senza partecipazione non vi è democrazia. E la partecipazione democratica non si esaurisce nel momento dell'esercizio del diritto di voto. Se così fosse sarebbe una delega in bianco. Richiede pratiche continue"*. L'idea guida di questo processo secondo i diversi interventi dell'Ass. Luigi Nieri¹ *"è che la partecipazione all'economia è una di quelle pratiche politiche utili a riavvicinare rappresentanti e rappresentati, a superare definitivamente l'idea che la decisione rapida, a prescindere dai contenuti, sia di per sé un valore"*.

In realtà, più che di "bilancio partecipativo" in senso stretto si tratta dell'avvio di percorsi partecipati sui documenti di programmazione economica e finanziaria e di bilancio, intesi come *"una pratica sistematica, supportata da strumenti informatici che consentano a tutti la lettura dei documenti economici. Una buona partecipazione è un percorso capace di spiegare in profondità ai cittadini pro e contro di ogni decisione, capace di creare comunità, di far uscire la persona dai suoi personali interessi, di costruire una rinnovata coesione sociale. Inoltre lo sforzo che abbiamo fatto va nella direzione della semplificazione del linguaggio. Un documento economico pubblico ha il dovere di essere comprensibile"*. In questa prospettiva la Regione ha anche elaborato una Guida all'economia partecipata ed un Glossario al Bilancio Regionale.

In questo approccio si esplicita che: *"Un'economia partecipata è un'economia che tiene conto di diritti e bisogni, capace di mediare tra interessi potenzialmente confliggenti, non chiusa irrimediabilmente dentro il mondo dei tecnicismi finanziari. "L'economia partecipata" e "il bilancio partecipato" possono essere tra gli strumenti più utili a migliorare il rapporto tra rappresentanti e rappresentati, favorendo un flusso continuo bilaterale di informazioni e*

¹. Che ha maturato una precedente importantissima esperienza come Assessore alle Periferie del Comune di Roma e la cui impostazione si relaziona al contesto politico e culturale della rete del Nuovo Municipio. Le citazioni seguenti sono tratte dalle dichiarazioni dell'Assessore in occasione della prima presentazione pubblica del processo partecipato, Roma, novembre 2005.

decisioni. Condividere con i cittadini e le loro rappresentanze le decisioni economiche e di bilancio significa dare sale e vigore alla democrazia”.

Le linee guida dei documenti di presentazione del processo partecipato tornano frequentemente sui temi dell'informazione, della trasparenza e del rapporto con le istituzioni, all'interno di una visione molto ampia della partecipazione: *«La partecipazione, se costruita su una corretta informazione, serve quale contrappeso democratico utile a ridurre i rischi di un potere che si concentri su se stesso alimentandosi in modo auto-referenziale. Nello stesso tempo la partecipazione non diminuisce, anzi rafforza il ruolo delle istituzioni, del Consiglio, aiutando un dibattito, in cui la decisione ultima spetta proprio al Consiglio Regionale, immettendo le esigenze che arrivano dal territorio e che spesso non riescono a emergere ed essere conosciute [...]. La partecipazione è parte del processo democratico. Non è solo un tavolo di lavoro. I soggetti consultati, oltre che gruppi e associazioni, possono essere anche i singoli cittadini, ossia coloro che per scelta non hanno luoghi collettivi di propria rappresentazione. Ecco dunque che, in una società sempre più disarticolata al proprio interno, principalmente a causa di una economia spesso foriera di traumi sociali, la partecipazione può essere un fattore che rivitalizza il senso di appartenenza ad una comunità.»*

Se l'iniziativa principale su questi temi è dell'Assessorato al Bilancio, bisogna ricordare che anche all'interno del Consiglio regionale si è aperto uno spazio su questi temi e nell'ambito dell' Ufficio di Presidenza si è costituita una specifica delega sulla partecipazione². Ma bisogna anche dire che queste posizioni rimangono molto avanzate e che l'insieme dell'apparato politico e amministrativo regionale stenta a mostrare una particolare sensibilità.

Inoltre, altri segni di attenzione alle tematiche partecipative sono evidenziate dalla recente decisione di avviare percorsi mirati ad una lettura del bilancio regionale in termini di bilancio sociale e di genere.

2. L'apparato normativo introdotto ed il modello prefigurato

Uno dei primi atti approvati nella legge finanziaria 2006, la prima del nuovo governo regionale, è stato proprio quello di introdurre una variazione sull'iter di formazione alla legge sul Bilancio permettendo la possibilità di avviare un processo partecipato sui più importanti documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio della Regione. La legge finanziaria (L.R. 28 aprile 2006, n.4, art.44) introduce l'articolo 3 bis (c. 4), della legge regionale 20 novembre 2001, n. 25 dove si considera *“il processo di partecipazione alla formazione delle decisioni in materia di programmazione economico-finanziaria e di bilancio della Regione quale strumento idoneo a garantire il miglioramento della qualità delle decisioni stesse nonché il più elevato grado di coinvolgimento degli enti, delle organizzazioni economico- sociali e dei cittadini, con caratteri di diffusione, continuità e strutturazione”*, rimandando ad apposito regolamento l'attuazione delle modalità di esecuzione del processo partecipato.

La normativa approvata inoltre prevede norme stringenti nella finanziaria regionale per modificare i tempi e i modi della decisione di bilancio e ridefinisce la strutturazione del processo di partecipazione alle scelte economiche della Regione.

Il bilancio oltre ad esser trasparente e leggibile, dovrà essere approvato entro il 31 dicembre. Il processo di partecipazione previsto sia sul Dpefr che sul Bilancio sarà disciplinato da un successivo Regolamento articolato su tre differenti livelli: l'informazione, la consultazione e la verifica. La proposta relativa verte sulla modifica di due articoli della L.R. 25/2001 e prevede una riorganizzazione complessiva del bilancio che, oltre alla consueta rappresentazione per ambiti sarà articolato anche, in uno specifico allegato, in base alle competenze attribuite ai

². Ufficio di Presidenza delega alla partecipazione e alla pace Consigliera Regionale Anna Pizzo.

singoli assessorati. Una nota preliminare indicherà per ciascun assessorato gli obiettivi, i programmi, i problemi verificatisi nell'anno corrente, i tempi di esecuzione degli interventi, gli indicatori utilizzati per le verifiche dei risultati. Uno strumento che consentirà a tutti i cittadini di individuare con semplicità gli obiettivi strategici del governo regionale senza dovere scendere nel dettaglio dei singoli stanziamenti. I provvedimenti collegati alla manovra di bilancio saranno presentati entro il 15 novembre per consentire la valutazione degli effetti finanziari nella manovra di bilancio ed esaminati successivamente.

Ciò consentirà di evitare l'appesantimento della sessione di bilancio e renderà più ordinato ed efficace il processo legislativo.

Il processo di bilancio verrà attivato ogni anno a luglio con una circolare dell'assessore competente rivolta a tutti gli assessori in cui vengono indicati i criteri e le norme per la formazione del bilancio relativo all'anno successivo.

Si tratta di una vera riorganizzazione complessiva che ha l'obiettivo di valorizzare il lavoro di Giunta, Consiglio e Commissioni per favorire la più ampia partecipazione alle scelte economiche e finanziarie della Regione e rispettare i tempi di approvazione dei documenti.

Ma la novità più importante è rappresentata dal rispetto dei tempi della decisione. Una vera e propria rivoluzione se si considera che in questi ultimi anni la Regione Lazio non è stata in grado di rispettare i tempi imposti dal dettato costituzionale per l'approvazione di bilancio, consuntivi e documenti di programmazione.

La prassi dell'esercizio provvisorio, ad esempio, in molte regioni italiane era originata dal ritardo con cui veniva approvato il bilancio nazionale. Un fenomeno negativo, sintomo dello scarso coinvolgimento degli organi preposti (Giunta e Consiglio) e oggi incompatibile con le ampie funzioni trasferite alle regioni dalle recenti riforme. Viene anche definito un cronoprogramma dettagliato dell'iter di approvazione del bilancio.

Su questo iter si innesta il processo partecipativo, disciplinato dal Regolamento approvato dalla Giunta Regionale il 28.06.2006³ (sentita la Commissione consiliare competente).

Il regolamento espone le linee guida del processo partecipato che viene definito "sperimentale" e dunque soggetto a possibili variazioni nel percorso attuativo.

Sono coinvolti nel processo di partecipazione tutti i soggetti, singoli o associati, interessati alle politiche economiche della Regione, purché residenti o operanti, per motivi di lavoro o di studio, con continuità sul territorio regionale nonché, relativamente alle realtà associative, con sede legale od operativa nel Lazio (comunque costituite).

Sono sottoposti a questo processo sperimentale di partecipazione sia la proposta del documento di programmazione economico finanziaria (Dpefr) che la proposta preliminare relativa al bilancio annuale di previsione regionale. Il percorso partecipativo è articolato secondo tre differenti livelli.

L'informazione costituisce il primo livello della partecipazione ed è avviata, per quanto concerne la proposta di Dpefr, immediatamente dopo l'approvazione da parte della Giunta, mentre per quanto riguarda il Documento di Bilancio dal momento della comunicazione dell'avvio della fase di partecipazione preventiva.

L'informazione dovrà utilizzare strumenti diversi (giornali, radio, internet, sms, manifesti, e-mail, ecc.) mettendo a disposizione sul sito sia di documenti che schede sintetiche che ne permettano una lettura facilitata. Gli stessi documenti sono trasmessi agli enti locali invitati a metterli a disposizione degli abitanti del relativo territorio.

³. Regolamento n. 4 del 28 giugno 2006, "Disciplina del processo di partecipazione alla formazione delle decisioni in materia di programmazione economico-finanziaria e di bilancio della Regione".

Il secondo livello della partecipazione è costituito dalla consultazione. Entro trenta giorni dall'avvio dell'informazione, tutti i soggetti coinvolti potranno far pervenire (anche via web o via telematica) all'assessorato regionale competente in materia di bilancio, programmazione economica e partecipazione contributi partecipativi, sotto forma di osservazioni, istanze o proposte. Entro lo stesso termine sono organizzati dall'amministrazione regionale incontri pubblici (di cui è data massima informazione), in orari e giorni che permettano la massima partecipazione degli interessati. Gli incontri pubblici potranno avere carattere territoriale e saranno finalizzati a raccogliere indicazioni e suggerimenti da parte di uno specifico ambito territoriale o settoriale.

Gli incontri pubblici possono essere promossi anche su richiesta delle amministrazioni locali o su istanza sottoscritta da almeno cento cittadini e l'assessorato definisce un calendario degli incontri, con l'obiettivo di illustrare le proposte e raccogliere i relativi contributi.

Quanto emerso nella fase della consultazione viene raccolto in un "Documento della partecipazione" predisposto e curato dall'Assessorato ed, in particolare, sono raccolte, ordinate e raggruppate per macrotemi, le proposte emerse, mentre i singoli contributi relativi a ciascun tema saranno consultabili sul sito internet .

Il "Documento della partecipazione" conterrà poi le valutazioni e le risposte relative alla possibilità di accoglimento, anche parziale, delle proposte avanzate, elaborate in base a valutazioni sulla loro compatibilità complessiva espresse sulla base dei pareri degli assessorati regionali competenti.

Il "Documento della partecipazione" viene poi presentato al Consiglio Regionale nella fase di discussione del Dpefr, mentre quello relativo al Bilancio viene allegato alla proposta di approvazione da parte della Giunta.

Il terzo livello della partecipazione è costituito dal monitoraggio che è finalizzato a garantire a tutti gli interessati la possibilità di verificare l'effettiva attuazione di quanto stabilito anche con il contributo della partecipazione. Per garantire la massima trasparenza, tutti i dati relativi al processo partecipativo, il documento della partecipazione e le modifiche apportate durante l'intero iter sono resi disponibili attraverso il sito internet della Regione.

Questo regolamento ha carattere sperimentale e può essere rivisto sia su iniziativa dell'amministrazione sia su proposta delle realtà che hanno partecipato al processo. I tempi previsti dal regolamento in alcuni casi si sono mostrati condizionati da scadenze ristrette dell'iter amministrativo e sicuramente costituiscono un problema su cui lavorare in futuro per possibili revisioni.

3. I percorsi partecipativi effettivamente sviluppati

Sinora sono stati sviluppati due cicli partecipativi. Il primo, sperimentale, è stato avviato nel novembre 2005 e ha coinvolto sia la politica istituzionale che i corpi intermedi delle diverse realtà sociali presenti sul territorio laziale (associazionismo, sindacati, associazioni di categoria comitati, reti, etc) fino ad arrivare ai singoli cittadini. Un processo che, vista la fase del tutto sperimentale ed i tempi estremamente ristretti, è stato chiaramente parziale, riuscendo a soddisfare, solo una parte delle richieste di incontri pubblici.

In questo processo sono state coinvolte direttamente tutte le amministrazioni Provinciali, grazie anche al contributo delle quali è stato possibile entrare in contatto e raccogliere contributi da più di 130 comuni che, attraverso la partecipazione diretta o con contributi di sindaci o altri amministratori locali, hanno avanzato proposte e hanno raccontato le loro esperienze di amministrazione sui territori. Solo sulla discussione del Dpefr si sono tenuti comunque 20 incontri pubblici.

Oltre ad incontri promossi con le Province e da parte di alcuni Enti Locali, sono stati richiesti, come previsto dalla Delibera della Giunta Regionale, quattro incontri, convocati direttamente da più di 100 cittadini. Questo a significare che pur mantenendo un corretto rapporto istituzionale con gli Enti Locali, l'Amministrazione Regionale è riuscita ad attivare anche un rapporto diretto con i cittadini e con molte associazioni.

All'interno di questo primo percorso partecipato sono state infatti coinvolte circa trecento associazioni della società civile impegnate in diversi settori: dalla difesa all'ambiente e al territorio, alla cooperazione internazionale all'Altroeconomia fino a quelle che si occupano della difesa dei diritti sociali e umani, che tutte in diverso modo hanno inviato contributi e sollecitazioni. Così come contributi diretti sono giunti dai singoli cittadini.

Per avere un'idea del coinvolgimento a questa prima fase del processo partecipativo, riassumiamo alcuni dati: circa 1.100 presenze complessive nei dieci incontri, oltre 100 contributi diretti sul Dpefr, altrettante le richieste di informazione giunte via mail o al numero verde, mentre le pagine relative all'Economia Partecipata del sito web della Regione Lazio hanno registrato in questo arco temporale 23.873 contatti, con una media giornaliera di 518 pagine visitate ogni giorno e un totale di 1693 documenti scaricati. Occorre dire che a questo processo hanno partecipato in modo prevalente enti locali od associazioni. La difficoltà di coinvolgere un buon numero di singoli cittadini è dovuta ad una modalità chiaramente ancora non radicata nel tessuto territoriale.

Il risultato di questa fase ha portato al primo "Documento della Partecipazione", dove sono stati raccolti tutti i contributi ricevuti poi trasmesso alla Commissione Bilancio per essere discusso dal Consiglio Regionale, che i primi di Gennaio 2006 ha approvato il nuovo Dpefr.

Per sviluppare una riflessione su questi temi, a supporto del processo partecipativo, sono state inoltre organizzate due giornate di riflessione sull'economia partecipata il 16 e il 17 dicembre 2005. L'obiettivo del seminario internazionale era quello di avviare un confronto sulle esperienze locali e sovralocali (in Italia e all'estero: Francia, Spagna, Germania e Brasile) di economia partecipata e di Bilancio Partecipativo.

Per quanto riguarda la partecipazione sul documento di Bilancio 2006, dati i tempi stretti per l'approvazione in esercizio provvisorio, si sono potute svolgere solo dodici assemblee che hanno indicato ulteriori elementi da sottoporre al Consiglio Regionale. In fine è stato prodotto dall'Assessorato un rapporto nel quale si evidenziavano le richieste emerse dal processo partecipato e che sono state accolte in parte o del tutto dal livello istituzionale.

Il secondo ciclo di attivazione del processo partecipato nella Regione Lazio è stato avviato qualche mese dopo l'approvazione del Regolamento regionale ossia verso la fine di giugno 2006, ed ha applicato tutte le nuove disposizioni previste.

Il primo passo del nuovo processo è stata la raccolta dei contributi di partecipazione sulla proposta di Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale (DPEFR) 2007/2009. I contributi, sottoforma di osservazioni e proposte, sono stati espressi dai molteplici soggetti, sia persone che enti pubblici e privati, interessati e coinvolti dall'iniziativa di partecipazione. Del processo è stata ovviamente data massima comunicazione, informazione e diffusione (anche attraverso alcuni URP locali e l'attivazione di uno specifico numero verde).

L'area "Economia partecipata" del portale internet istituzionale dell'Assessorato è stata riorganizzata ed è stata impostata un'interazione on-line sulla versione integrale del DPEFR 2007/2009, rendendo disponibili ogni altro atto utile e il programma aggiornato degli incontri pubblici sui territori.

Il “Documento della partecipazione” elaborato al termine del processo comprende il resoconto sintetico dei contributi di partecipazione acquisiti negli incontri pubblici preceduto dai dati sulla presenza, sulle schede di partecipazione compilate, sul numero degli interventi diretti e sulla durata. Gli incontri pubblici sono stati programmati e svolti per tutto il mese di luglio.

L’individuazione dei luoghi più adatti agli incontri è avvenuta attraverso l’applicazione della metodologia utilizzata per definire i Sistemi Locali del Lavoro (SLL)⁴.

L’organizzazione degli incontri ha visto la collaborazione degli enti locali che, preventivamente informati e disposti a ospitare l’incontro pubblico, sono stati invitati a far conoscere nel territorio le modalità di svolgimento dell’incontro.

Dieci incontri hanno avuto carattere territoriale e hanno assicurato la presenza in ognuna delle province del Lazio. Cinque di questi incontri si sono svolti presso le Amministrazioni provinciali. Due incontri sono stati finalizzati a raccogliere indicazioni in merito ad ambiti tematici specifici e si sono svolti a Roma.

Nel “Documento della Partecipazione” sono poi raccolti tutti gli altri contributi comunque pervenuti (via posta, via telematica, ecc.). Il livello di coinvolgimento diretto di questo secondo percorso ha portato un numero maggiore di soggetti ad intervenire nel processo (circa 1400 tra singoli e realtà aggregate) ma ancora occorre lavorare affinché in futuro l’iniziativa abbia un maggiore carattere di diffusione.

Per chiudere il percorso, nel mese di novembre si è avviato il confronto sulla proposta di Bilancio e sulla legge Finanziaria per l’anno 2007. Anche questa volta si sono svolti 20 incontri in altrettanti comuni del territorio laziale nel corso dei quali si è registrata una presenza complessiva di circa 1000 persone. Rappresentanti di associazioni ed organizzazioni, amministratori locali, singoli cittadini hanno potuto dare il loro contributo, presentare proposte al fine di modificare la proposta elaborata dalla Giunta Regionale, che già conteneva i suggerimenti raccolti attraverso il processo partecipativo concernente il Documento di programmazione economico finanziario. Gli esiti di questi incontri sono stati raccolti in un documento insieme alle proposte arrivate tramite il sito internet o via fax, sono stati divisi sia per contesto territoriale che per aree tematiche ed, infine, sono stati sottoposti alla Giunta e al Consiglio Regionale.

4. Il sostegno alle realtà locali sui temi della partecipazione e i percorsi di e-democracy

Uno degli elementi di grande interesse per qualificare il ruolo che può avere un ente sovralocale in queste dinamiche, è stata sicuramente la realizzazione di un bando a favore degli Enti Locali per promuovere l’attivazione di forme di partecipazione sui Bilanci locali. Un contributo complessivo di 700 mila euro che è stato utilizzato per avviare processi partecipativi sulle scelte economiche e finanziarie. L’entità del contributo è proporzionale al numero di abitanti residenti nel Comune. La priorità verrà data ai progetti presentati da più Comuni o municipi associati. I Comuni finanziati sono stati 114 ma molti altri avevano fatto domanda.

Tra i progetti approvati vi è Roma che sperimenterà il bilancio partecipato nei Municipi XI, XIII e XVII o altri importanti comuni come Frosinone, Monterotondo,

⁴ I SLL sono aggregazioni di Comuni contigui nelle quali si svolge la maggior parte degli spostamenti delle popolazioni residenti per motivi di lavoro, studio, acquisti e relazioni sociali. I vincoli sono dati dalle tecnologie di trasporto disponibili e dalla necessità di far ritorno in giornata al luogo di residenza. L’individuazione dei SLL è frutto di una ricerca condotta da Istat e Irpet in collaborazione con l’Università di Newcastle Upon Tyne a partire dai dati censuari relativi al pendolarismo dei componenti delle famiglie. La metodologia per la determinazione dei SLL si basa su tecniche statistiche di clusterizzazione. Ogni SLL ha una località centrale (centroide) che rappresenta il polo di attrazione nei confronti delle restanti località.

Tivoli, Pomezia, Fondi e Sora. La finanziaria regionale 2008, ha previsto un nuovo stanziamento di risorse necessarie per attivare anche per quest'anno fondi per un nuovo bando. Questa iniziativa se accompagnata ad una azione di connessione in rete delle esperienze partecipate nella Regione, potrebbe incidere notevolmente nella diffusione di una cultura partecipata del governo locale regionale.

L'Assessorato al Bilancio assieme all'Assessorato alla Tutela dei Consumatori e Semplificazione Amministrativa ha poi promosso un progetto di e-democracy chiamato PARTECIPA Lazio, che introduce nell'area "Economia partecipata" del portale internet istituzionale modalità innovative per l'acquisizione dei contributi di partecipazione e la disponibilità ad un'interazione diretta attraverso forme di "forum on line", ai fini di facilitare il processo partecipato sul bilancio. Chiaramente si è ancora in una fase sperimentale ma l'amministrazione intende investire in futuro anche su queste modalità innovative per provare ad offrire maggiori strumenti per facilitare un'interazione puntuale e diffusa.

6. Sperimentazioni di "democrazia deliberativa"

Alla fine del secondo anno di Bilancio Partecipato, l'Assessorato ha voluto sperimentare un nuovo metodo di consultazione e di discussione pubblica, già praticato a livello internazionale: il sondaggio "informato e partecipato".

In collaborazione con l'Ispo e Reset, secondo i principi metodologici indicati dal prof. James Fishkin (direttore del Center for Deliberative Democracy dell'Università di Stanford) che ha coordinato l'iniziativa, è stato individuato un campione rappresentativo della popolazione del Lazio (dai 18 anni in su), composto da 2.000 individui, che hanno espresso la loro opinione in merito ad alcuni temi legati al bilancio regionale come sanità, trasporti, ambiente, scuola e finanza etica.

Tra questi sono state selezionate 150 persone invitate a discutere, per un'intera giornata, con l'ausilio di tecnici ed esperti, attraverso gruppi di lavoro ed incontri plenari. I cittadini hanno discusso tra di loro, hanno posto domande ad esperti, hanno ascoltato le risposte e infine sono tornati a rispondere alle stesse domande del sondaggio iniziale, ma questa volta con una competenza nuova, come mostrano i risultati dei questionari.

Rispetto al sondaggio tradizionale, quello deliberativo permette di misurare la differenza tra l'opinione di un individuo non informato e l'opinione di un individuo che abbia avuto l'opportunità di approfondire le questioni attraverso il confronto con esperti e il dibattito tra differenti pareri.

Al termine dell'incontro, per esempio, l'85 per cento del campione ha dichiarato di avere un'idea più chiara su sanità e finanza. Il 62 per cento si è detto d'accordo con la conversione di posti letto ospedalieri in risorse per migliorare l'efficienza delle altre strutture. Prima della discussione erano il 45 per cento. Il 90 per cento (a fronte del 75 per cento iniziale) ha risposto che la sanità è la maggiore voce del bilancio regionale. Le persone che conoscevano il numero di posti letto in eccesso sono passate dal 7 per cento iniziale al 58 per cento. Anche questi strumenti se utilizzati in misura complementare al processo partecipato possono mostrarsi utili riferimenti per consolidare le esperienze partecipate praticate sui territori.

7. Le potenzialità dell'esperienza laziale nel panorama nazionale e internazionale

Evidentemente il percorso di economia partecipata nella Regione Lazio non può essere considerata un'esperienza di bilancio partecipativo a tutto tondo, ma indubbiamente costituisce un'esperienza pressoché unica in Italia, ma anche

nell'Europa occidentale, di sperimentazione di processi partecipativi a questo livello territoriale e istituzionale. Ed, in effetti, si tratta proprio di una sperimentazione .

Il convegno internazionale, organizzato su questi temi dalla stessa Regione Lazio nel dicembre 2005, ha evidenziato come le esperienze di bilancio partecipativo sviluppate nel mondo siano soprattutto a livello locale e che non esistono esperienze di questo tipo a livello regionale, se non in casi eccezionali (e comunque non in Paesi della vecchia Europa), come quelli dello Stato del Rio Grande do Sul in Brasile, "figlio diretto" della stessa esperienza di Porto Alegre⁵, e di alcune province del Perù. In questi Stati, anche grazie alle condizioni politiche ed istituzionali, il percorso estremamente strutturato e ben organizzato ha effettivamente permesso di rivedere radicalmente i processi politici e decisionali.

Tutto questo è molto più difficile e trova condizioni molto diverse nelle realtà dei paesi occidentali avanzati ed, in particolare, in Europa. Anche le esperienze d'avanguardia condotte in alcune Regioni francesi costituiscono di fatto alcune sperimentazioni parziali. Nella Regione Poitou-Charentes, governata da Segolene Royale (candidata alle presidenziali francesi), il percorso partecipativo - pur estremamente interessante - ha riguardato esclusivamente il mondo scolastico, senza porre in discussione il percorso decisionale istituzionalmente consolidato, andando di fatto a costituire essenzialmente un patrimonio di idee e proposte (socialmente limitato anche se estremamente importante) che hanno inciso sulle scelte finali in forza soprattutto della volontà e della pressione politica che nasceva da quel percorso⁶. In Italia diverse Regioni hanno preso l'iniziativa sul terreno della partecipazione, soprattutto sull'onda delle esperienze significative sviluppate a livello locale e (in alcuni casi) della richiesta forte di cambiamento nella vita democratica emersa dalle più recenti elezioni regionali o dalla pressione sociale. E' il caso soprattutto di due Regioni come la Toscana e la Puglia. La prima sta elaborando ed approvando una propria legge regionale sulla partecipazione, dando seguito ad una tradizione politica e culturale praticata (anche se in alcuni casi, forse, solo "sbandierata") soprattutto a livello locale. Contemporaneamente, però, non sono stati avviati percorsi concreti di partecipazione a questo livello istituzionale. La scelta del governo regionale appare cioè concentrata sullo sviluppo di un dibattito politico su questi temi, su una maturazione culturale e sulla costruzione di modelli formali, da cui (eventualmente) far poi scaturire successivi percorsi concreti. La Regione Puglia, per parte sua, ha fatto della partecipazione un tema centrale del proprio impegno politico (anche per ribaltare le precedenti esperienze negative di governo), costituendo tra l'altro uno specifico assessorato dedicato alla comunicazione, alla trasparenza, ecc.. Se, quindi, da una parte, ha tradotto questo impegno in approcci concreti (ad esempio, a partire dalle modalità con cui è stata elaborata la programmazione sui fondi strutturali europei), dall'altra, tutto ciò è avvenuto in maniera non strutturata formalmente ma solamente sulla base di un orientamento politico, senza rivedere radicalmente i percorsi istituzionali. Nell'ambito della Associazione Rete del Nuovo Municipio si è costituita una specifica commissione che veicola uno scambio di esperienze tra le Regioni più impegnate nel campo della partecipazione democratica (Toscana, Puglia, Lazio, Liguria, Marche, ecc.). In questo contesto la Regione Lazio appare sicuramente come una delle Regioni più avanzate e che ha affrontato concretamente i problemi di

⁵. Gli amministratori dello Stato promotori del Bilancio partecipativo sono gli stessi politici che nelle precedenti amministrazioni governavano Porto Alegre. Essi hanno quindi "esportato" quella esperienza a livello statale, rivedendone il percorso ed adattandolo alla situazione.

⁶. Non bisogna però trascurare il valore "indiretto" di attivazione di una sensibilità democratica e di una cittadinanza attiva nei giovani e di riflesso, in maniera diffusa e capillare, nelle famiglie; superando peraltro le logiche della rappresentatività e della istituzionalizzazione dei processi che spesso si annidano dietro processi più formalizzati. Questo rimane sicuramente l'aspetto più interessante di quella esperienza.

integrare forme di democrazia diretta con le forme di democrazia rappresentativa consolidate nei nostri sistemi istituzionali e che conosciamo bene.

Già il grande lavoro sviluppato intorno alla trasparenza del bilancio regionale costituisce un importante passo avanti. Si tratta non soltanto di rendere il bilancio ed i documenti di programmazione economica e finanziaria più comprensibili ed accessibili a tutti, ma di mediare attraverso questo percorso uno stimolo ad una maggiore trasparenza delle scelte politiche che vengono effettuate e dei soggetti che le orientano ed una apertura alla società civile perché possa trovare percorsi più facili per interloquire con l'istituzione. Ma, ancor più, è indubbiamente l'aver tradotto un impegno politico in un concreto impegno normativo costituisce il passaggio più importante e delicato (e per questo, peraltro, non privo di difficoltà e contrasti). Le norme introdotte in finanziaria e, soprattutto, l'approvazione di uno specifico regolamento su questi temi, che impegna la Regione sia nella sua parte politica che in quella amministrativa, andando quindi ad intaccare le stesse forme istituzionali dei percorsi decisionali (su un tema peraltro così importante, per non dire essenziale, come quello del bilancio, soprattutto al livello regionale che, nella nostra complessiva organizzazione istituzionale, svolge un ruolo centrale in tema di programmazione) rappresenta sicuramente un punto di svolta. Punto di svolta reso ancor più reale dal momento in cui quei percorsi definiti a livello regolamentare vengono effettivamente perseguiti.

D'altro canto, qui emergono anche alcuni punti di debolezza. Siamo effettivamente lontani da percorsi di bilancio partecipativo come quelli dello Stato del Rio Grande do Sul. Il regolamento approvato, come abbiamo visto, prevede livelli diversi di partecipazione, ma sostanzialmente arriva al massimo a definire un percorso consultivo, peraltro senza una articolazione a livello territoriale e a livello tematico particolarmente strutturata ed approfondita. Inoltre gli esiti di questo percorso non hanno ancora una chiara e formale incidenza sull'approvazione finale dei contenuti della programmazione e soprattutto del bilancio; sebbene poi in alcuni casi siano stati effettivamente accolti e siano entrati a far parte integrante dei documenti approvati (questo peraltro, come abbiamo visto, riguarda soprattutto il Dpefr piuttosto che il Bilancio regionale).

Si ripropone qui il tema centrale di come integrare le forme di democrazia diretta nella democrazia rappresentativa tradizionale dei Paesi occidentali, se non addirittura modelli di bilancio partecipativo. E quindi se e come è possibile esportare pratiche di bilancio partecipativo tipiche di Paesi con diversa organizzazione istituzionale della democrazia, ma anche con un contesto sociale e politico ben diverso dal nostro. Dove, ad esempio, la pressione sociale è forte ed i problemi della povertà sono ancor aperti e profondamente sentiti. I nostri Paesi, infatti, sono caratterizzati da un'organizzazione istituzionale estremamente forte (sebbene fortemente deficitaria), strutturata, pervasiva, che accentra e gestisce tutte le competenze di tipo pubblico. Una rigidità istituzionale (che diventa burocrazia ottusa, monolitica e socialmente indifferente) che diventa autoconservativa (pensiamo alle riflessioni di Castoriadis) e impermeabile ai cambiamenti e ai significati emergenti dalla *società istituyente*, sebbene alcuni autori confidino nell'*intelligenza delle istituzioni*. E questo riguarda anche l'apparato politico che nelle sue varie articolazioni caratterizza le nostre istituzioni, costituendo, come noto, sempre più una dimensione autoreferenziale e scarsamente disponibile a mettere in discussione le proprie prerogative. Tutto ciò appare ancor più problematico, evidentemente, se consideriamo il livello regionale.

Il primo problema che si pone è, infatti, la distanza tra l'istituzione "Regione" ed i cittadini, distanza non solo reale⁷, ma anche di organizzazione amministrativa. Tra la

⁷. Sia territoriali che di popolazione da raggiungere.

Regione e i cittadini, infatti, si dispiegano livelli istituzionali ed enti pubblici ampiamente stratificati. Basti solo pensare al ruolo svolto dai Comuni e dalle Province come enti intermedi. Appare quindi ancora insufficiente l'organizzazione di incontri, anche a livello territoriale decentrato ed anche se allargati a tutta la popolazione, ma dove gli interlocutori principali sono proprio Province e Comuni (o Comunità Montane). La distanza dai cittadini non viene colmata, ed anche il filtro istituzionale degli altri Enti risulta gravoso. I casi in cui sono stati superati si devono soprattutto all'impegno e alla buona volontà di associazioni o gruppi di associazioni, o gruppi di associazioni ed enti locali, più maturi e più determinati (se non caparbi) che si sono organizzati per intervenire in maniera coordinata o per sollecitare lo sviluppo di incontri suppletivi a livello locale. Tutte soglie quindi difficili da superare⁸, ma che sollevano l'interrogativo se siano soglie superabili. Appare, da questo punto di vista, estremamente interessante invece proprio il percorso di sostegno ai Comuni (e alle realtà locali, in genere), indirizzato soprattutto alla realizzazione di bilanci partecipativi. Il sostegno al livello locale, quello più accessibile al cittadino, più riconoscibile e più confrontabile con i tempi ed i luoghi della vita quotidiana (Ginsborg, 2004, 2006). Anche perché, per arrivare ad un livello istituzionale più ampio è necessario una maturazione politica e culturale da cui ancora siamo molto lontani; mentre il livello locale di sperimentazione permette maggiori radicamenti. Ma perché questo percorso di rapporto con le realtà locali risulti sempre più significativo anche a livello centrale/regionale appare necessario innescare meccanismi costruttivi ed incentivanti, di riverbero sulle politiche e sulle scelte regionali. Ad esempio, si potrebbe ragionare sul fatto che le scelte proposte a livello regionale dalle realtà che sviluppano percorsi partecipativi godano di un percorso preferenziale, o costituiscano delle priorità. O ancora che, nell'ambito del bilancio regionale, siano riservate quote (anche se piccole) aggiuntive per la realizzazione di queste proposte, che funzionino come meccanismi premiali. Ma, ancora, bisognerebbe pensare alla possibilità di attivare percorsi alternativi a quelli mirati soprattutto agli enti pubblici istituzionali. In questo senso le esperienze francesi che hanno teso a coinvolgere invece le scuole (soprattutto quelle superiori, ma si potrebbe pensare anche alle Università) potrebbero costituire un utile riferimento.

Il secondo, e più grave, problema rimane quello della capacità di incidere sulle scelte, di superare il livello puramente consultivo, a cui è per ora fondamentalmente ancorato il processo regionale. Se è vero, da una parte, che la decisione finale deve comunque rimanere ai rappresentanti legittimamente eletti⁹ (anche per non farli venir meno alle proprie responsabilità), dall'altra è altrettanto vero che bisogna introdurre elementi più significativi. I nostri contesti politici e istituzionali non appaiono maturi culturalmente ed è molto difficile introdurre elementi innovativi di tipo istituzionale, ma bisogna lavorare sull'introduzione di "cunei" all'interno delle "crepe istituzionali" per poter fare leva e sollecitare il cambiamento. Un esempio può essere costituito dalla possibilità di definire attraverso percorsi partecipativi le priorità tra gli ambiti di azione pubblica all'interno dei quali definire specifiche scelte, ovvero definire le priorità tra le scelte programmate. Introdurre cioè maggiori elementi di strutturazione costruiti in forma partecipativa, lasciando comunque le decisioni finali agli organi politici. E pensare che questi percorsi di cambiamento istituzionale non possono che essere incrementali.

Una terza questione riguarda iniziative come quelle dell'e-democracy o della democrazia deliberativa. Si tratta indubbiamente di percorsi da sperimentare e

⁸7. Senza, peraltro, dimenticare altre soglie, altrettanto difficili da superare, come le competenze tecniche o l'accessibilità agli strumenti informatici. Il bilancio regionale rimane, per molti versi, una cosa da addetti ai lavori.

⁹. E, quindi, nello specifico, ad esempio, deve essere garantito anche il ruolo delle commissioni consiliari.

sviluppare. Si tratta tra l'altro di percorsi di sicuro effetto mediatico. Bisogna, però, integrare questi percorsi con quelli più strutturati, diffusi ed efficaci, altrimenti sfuggono da una logica democratica o, soprattutto per quanto riguarda i *deliberation days*, rimangono eventi isolati, difficilmente valutabili (Ginsborg, 2006).

Non bisogna, infine, sottovalutare il ruolo di stimolo e di sostegno che i percorsi partecipativi della Regione Lazio hanno avuto e possono sempre più avere per la diffusione di queste pratiche. Anche questo è un terreno in cui è possibile lavorare più ampiamente. Da questo punto di vista, è possibile configurare alcune strade principali. In primo luogo, la formazione, soprattutto se sviluppata a sostegno di quelle realtà locali (come i Comuni che hanno partecipato ai bandi regionali) che si sono mostrate più interessate ed attive. Formazione indirizzata sia ai tecnici e al personale amministrativo coinvolto, ma anche più diffusamente per altri soggetti interessati ed occasione per dibattiti pubblici. In secondo luogo, il sostegno tecnico; ad esempio, attraverso l'organizzazione di *gruppi di supporto* che possano aiutare le realtà impegnate su questi temi, qualificandone l'intervento e le attività. In terzo luogo, potrebbero essere formati e sostenuti *promotori locali* con l'obiettivo di dare diffusione a questi approcci e di raggiungere più capillarmente le diverse realtà regionali.

Il percorso intrapreso dalla Regione Lazio rimane una delle esperienze più interessanti da seguire per i possibili sviluppi significativi che ne potranno scaturire, nella prospettiva di integrare forme di democrazia partecipata nei governi locali e sovra-locali.

Bibliografia

AA.VV. (2007), *Democrazia partecipativa*, numero monografico della rivista *Democrazia e diritto*, n. 3/06, Franco Angeli, Milano

G. ALLEGRETTI, M. E. FRASCAROLI (a cura di, 2006), *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Alinea, Firenze

F. CASSANO (2004), *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, edizioni Dedalo, Bari

DIES – DIPARTIMENTO INNOVAZIONE E SOCIETÀ (Università "La Sapienza" di Roma), COMUNE DI ROMA (2005), *Pratiche partecipative a Roma. Le osservazioni al Piano regolatore e il Bilancio Partecipativo*, Roma

F. GELLI (a cura di, 2005), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Franco Angeli, Milano

P. GINSBORG (2004), *Il tempo di cambiare. Politica e potere della vita quotidiana*, Einaudi, Torino

P. GINSBORG (2006), *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino

R. PONT (2005), *La democrazia partecipativa. L'esperienza di Porto Alegre e i progetti di democrazia*, Edizioni Alegre, Roma

M. REVELLI (2003), *La politica perduta*, Einaudi, Torino

P. SULLO (a cura di, 2002), *La democrazia possibile*, edizioni Intra Moenia, Roma

H. WAINWRIGHT (2003), *Reclaim the State*, Verso, London (trad. it.: *Sulla strada della partecipazione*, Ediesse, Roma, 2005)

Sitografia

I documenti, le normative ed i materiali informativi sono disponibili sul sito:

<http://www.regione.lazio.it/web/bilancio/economia/home.phpn>