

## LE ESPERIENZE DI PARTECIPAZIONE NELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA COME POSSIBILI LABORATORI DELLO SVILUPPO PARTECIPATO

*Rossana Mengozzi* \*

Nell'ambito del seminario del 14 dicembre è stato dedicato uno spazio per la presentazione di alcune esperienze di partecipazione finanziate dalla legge sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna.

Il seminario testimonia un progetto da tempo sollecitato da KIP e condiviso anche dall'Assemblea legislativa attinente alla possibilità di coniugare l'esperienza concreta della partecipazione ad uno sviluppo del territorio, raccordando tale esperienza con la ricerca universitaria. Trovare, cioè, elementi che caratterizzino l'azione della partecipazione e l'impatto della stessa sul territorio, verificando se vi sono elementi che possano rendere replicabili tale esperienze in altri territori ed in altri contesti. Significa porre le basi per un laboratorio territoriale sulla partecipazione in Emilia-Romagna.

Occorre premettere che la nostra regione è la seconda regione italiana che ha approvato una legge sulla partecipazione, nel febbraio del 2010, legge soggetta a revisione e abrogata nel 2018, sostituita dalla nuova legge la L.r. 15/2018, approvata il 22 ottobre 2018. La Toscana aveva aperto la strada con la prima legge nel 2007, la L.r. 69/2007, poi sostituita dalla 46/2013 ed oggi sono in corso gli incontri per la revisione anche di questa seconda legge. Ed infine, anche la Regione Puglia ha una legge sulla partecipazione approvata il 13 luglio 2017, la L.r. n. 28.

In Emilia-Romagna la legge era stata preparata da numerosi percorsi di partecipazione locale, ad esempio le esperienze di Agenda locale 21, o le sperimentazioni del Bilancio partecipativo. In preparazione alla prima legge sulla partecipazione erano stati svolti sia un'approfondita indagine sulle esperienze locali, sia uno studio ed un confronto con la legge toscana e con le varie esperienze internazionali.

Il modello di partecipazione adottato dall'Emilia-Romagna è ispirato alla co-deliberazione, un percorso costituito da fasi di condivisione e discussione che accomuna i promotori del processo, siano essi soggetti pubblici o privati, prevedendo la più ampia sollecitazione delle realtà sociali e l'inclusione dei nuovi soggetti sorti conseguentemente all'attivazione del processo, per giungere poi al coinvolgimento, il più ampio possibile, dei cittadini in varie modalità.

---

\* *Rossana Mengozzi*, Direzione generale dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, Ufficio di Supporto al Tecnico di Garanzia della Partecipazione.

Scelta confermata dalla nuova legge sulla partecipazione, che conferma anche la necessità di sospendere il procedimento amministrativo oggetto del percorso partecipativo, una sorta di “*parziale e temporanea*” cessione della sovranità da parte dell’ente titolare della decisione ai cittadini, sino alla conclusione del percorso. Alla consegna formale delle proposte emerse dal percorso, l’ente decisore si riappropria del proprio potere decisionario ed è chiamato a decidere nel merito delle proposte, motivando tale decisione, se si discosta dalle indicazioni emerse dal processo partecipativo.

L’altra scelta di fondo fondamentale della legge è stata quella di lasciare al di fuori dell’ambito di applicazione della legge sulla partecipazione lo strumento del dibattito pubblico, peraltro previsto dal Codice dei Contratti e dal relativo regolamento. Una scelta dettata dalla volontà di privilegiare i piccoli territori, per disseminare la partecipazione in tanti piccoli contesti.

In questo quadro, tra i 150 progetti finanziati con le due leggi sulla partecipazione abbiamo scelto di dare visibilità a tre esperienze molto diverse tra loro e cioè un progetto di bilancio partecipativo, quello del Comune di Anzola nell’Emilia, un progetto promosso da un’unione di comuni, l’Unione comuni Valle del Savio per un percorso di pianificazione strategica del territorio, ed infine un progetto per la definizione di patti di collaborazione per la costituzione dell’Ecomuseo del Paesaggio dell’Appennino faentino con l’utilizzo delle Mappe di comunità.

Il **Comune di Anzola** è un comune di medie dimensioni (12.300 abitanti) della Regione Emilia-Romagna, facente parte della Città metropolitana di Bologna, ed è stato tra i primi comuni emiliano-romagnoli ad aver adottato un **Bilancio partecipativo**, il Regolamento del Comune risale al 2007. A distanza di dieci anni dalla prima approvazione del Bilancio partecipativo, è emersa con chiarezza la necessità di rinnovare la modalità di costruire, ma anche di immaginare, il bilancio stesso.

Nel frattempo, è anche cambiato il contesto, con la costituzione dell’unione dei Comuni di Terre d’Acqua e, quindi, sempre più politiche ed investimenti del singolo comune si intrecciano, a vari livelli, con quelle degli altri Comuni dell’Unione e con la città Metropolitana di Bologna.

Inoltre, è sempre più chiara la necessità che anche, e soprattutto, in comuni di medie dimensioni lo strumento del Bilancio partecipativo si trasformi da strumento consultivo di democrazia partecipativa a vero e proprio strumento di *civic engagement*, in un processo di attivazione civica nel quale i cittadini siano non solo coinvolti nell’individuare bisogni e priorità, ma anche nel mettere in campo risorse ideative, creative e collaborative insieme ad attività a svolgimento diretto per il loro perseguimento, in un’ottica di sussidiarietà orizzontale.

Con queste premesse il Comune di Anzola ha deciso di procedere ad un aggiornamento del regolamento ed ha affidato la gestione del percorso partecipativo al Centro Antartide di Bologna. A partire da uno studio delle criticità del precedente modello, la società civile, le imprese e le rappresentanze delle frazioni di Anzola dell’Emilia sono state coinvolte nella sperimentazione di diversi strumenti di partecipazione per la costruzione del Bilancio, con una particolare attenzione a quelli orientati non solo alla consultazione sulle aree di intervento prioritarie ma alla promozione di un’attivazione e impegno civico diretto nella realizzazione dei progetti che vanno ad agire sulle priorità condivise.

Rispetto al modello precedente cambia la visione di insieme. Non più solo la scelta di come destinare parte delle risorse, ma soprattutto la scelta di progetti che saranno gestiti in collaborazione tra amministrazione e cittadini. Non solo, quindi, *“partecipare per decidere ma anche partecipare per fare”*.

Un’analisi dell’esito della sperimentazione delle diverse metodologie ha definito, quindi, gli strumenti più adatti alla costruzione del bilancio partecipativo stesso, inserendoli nelle Linee Guida per un nuovo regolamento per il Comune di Anzola. Tali linee guida potrebbero poi essere un modello pilota per gli altri comuni dell’Unione Terre d’Acqua e per altri comuni di medie dimensioni della Città Metropolitana di Bologna.

**L’Unione dei Comuni Valle del Savio** è costituita dal 2014 dai Comuni di Cesena, Bagno di Romagna, Mercato Saraceno, Sarsina, Verghereto e Montiano. Il percorso partecipativo **“Quale futuro per la montagna? Progetto di sviluppo territoriale socioeconomico dei comuni di sub ambito montano definizione piano strategico di azione locale”** riguarda solo i 4 comuni di sub ambito montato e cioè Verghereto, Bagno di Romagna, Sarsina, Mercato Saraceno.

I residenti complessivi sono 18.497, corrispondenti al 15,89% della popolazione totale dell’Unione Valle del Savio (n. 116.739), mentre l’estensione territoriale dei comuni interessati dal percorso corrisponde al 68,10% della superficie totale dell’Unione Valle del Savio.

Il progetto di partecipazione pone al centro la condivisione e la collaborazione fra enti locali e altri soggetti istituzionali quali associazione di categoria, organizzazioni sindacali, Camera di Commercio, Università, imprese locali, giovani e associazioni di cittadini presenti sul territorio, per l’individuazione di una strategia di sviluppo socioeconomico dei territori montani, da condividere all’interno di un documento di Pianificazione strategica locale per lo sviluppo socio economico, in grado di orientare le politiche ed attivare risorse sul Fondo Regionale per la montagna e gli altri fondi regionali e per la definizione di azioni fra pubblico e privato.

Nel corso del 2017 si sono attivate tutte quelle attività finalizzate a definire un’indagine conoscitiva della realtà territoriale, come un questionario indirizzato ai 1992 giovani residenti nei Comuni di età compresa fra i 19 e i 30, per capire il livello e la tipologia di istruzione, la loro condizione attuale e le aspettative future. Inoltre, è stato indirizzato alle circa 2180 imprese presenti sul territorio un questionario on line per capire potenzialità occupazionali o criticità presenti. Nello stesso periodo è stato anche attivato un percorso formativo dal titolo *“Giovani in nuove imprese”* per sviluppare capacità imprenditoriale.

Contemporaneamente è stata svolta un’indagine conoscitiva rispetto ai dati demografici e socioeconomici dei territori. I dati raccolti sono stati poi elaborati dal servizio Statistica dell’Unione e dal Centro studi Serinar/Antares in specifici documenti di analisi preliminari all’ampliamento del processo partecipativo.

Nel corso del percorso sono stati svolti incontri rivolti a target specifici e incontri rivolti a tutti i cittadini. I risultati degli incontri sono stati elaborati in un documento *“mappa”* che è stato discusso e votato dal Tavolo di Negoziazione allargato in seduta pubblica nel corso di un incontro alla presenza dei 4 Sindaci dell’area montana. Documento che ha permesso di

individuare una mappa delle opportunità e delle criticità che il territorio offre e delineare le prime linee guida programmatiche da inserire Piano Strategico di Azione.

Il progetto “**Ecomuseo dell’Appennino faentino**” ha come oggetto la condivisione di un patto di collaborazione per l’implementazione e lo sviluppo dell’Ecomuseo del Paesaggio dell’Appennino faentino.

Il processo partecipativo ha previsto il coinvolgimento dei rappresentanti dell’intera comunità (associazioni, enti pubblici e privati, altri soggetti interessati del territorio, oltre che cittadini comuni) di Riolo Terme, un comune di poco più di 5.700 abitanti. Il territorio riolense fa parte della Comunità Montana dell’Appennino Faentino della regione agraria della “Collina del Senio e del Lamone” e del Parco della Vena del Gesso Romagnola.

L’elaborazione di un patto fondativo, cioè di un documento che riassume l’identità dell’Ecomuseo, mappando sia i beni comuni materiali (luoghi, manufatti, strutture, spazi verdi, ecc...) che i beni comuni immateriali (tradizioni, saperi, testimonianze, abitudini tipiche, ecc...) e nel quale sono condivise attività, ruoli e responsabilità, affinché la comunità diventi attiva nella cura del proprio territorio, può diventare un modello.

Un modello che si basa sull’attivazione della comunità, che diventa attore di narrazioni ed esperienze comunitarie, co-conduttrice dell’intero processo di valorizzazione e sviluppo locale, e che è applicabile ad ogni contesto in cui la comunità è “agente”, cioè stimolata a percepire il valore del proprio ambiente di vita comune e a eseguire consapevolmente azioni collaborative di promozione e cura, adottando la partecipazione come “prassi costituente”.

L’esito del percorso è stato l’elemento da cui partire per arrivare allo sviluppo di una specifica mappa di comunità, continuando ad accompagnare i gruppi di lavoro già individuati.

La mappa di comunità è uno strumento con cui gli abitanti di un determinato luogo hanno la possibilità di: rappresentare il patrimonio, il paesaggio, i saperi in cui si riconoscono e che desiderano trasmettere alle nuove generazioni, ma anche esprimere il proprio intento collaborativo nella promozione dell’identità e delle aspirazioni locali, attivandosi nella la qualificazione dei beni comuni. La mappa evidenzia il modo con cui la comunità locale vede, percepisce, attribuisce valore al proprio territorio, alle sue memorie, alle sue trasformazioni, alla sua realtà attuale e a come vorrebbe che fosse in futuro. Il territorio non è, quindi, solo il luogo in cui si vive e si lavora, ma anche il luogo che conserva la storia di chi l’ha abitato e trasformato in passato.

Ci hanno accompagnato nel racconto dei percorsi:

**Sara Branchini**, del Centro Antartide di Bologna, che ha progettato e seguito il percorso del Comune di Anzola dell’Emilia di progettazione del Bilancio partecipativo. Il Centro Antartide ha utilizzato questa esperienza per fare un modello di bilancio partecipativo per comuni di medie dimensioni.

**Claudia Mazzoli**, dirigente dell'Unione Valle del Savio, referente del progetto finanziato dal Bando 2017 “Quale futuro per la montagna” che aveva come obiettivo l'individuazione di una strategia di sviluppo socioeconomico dei territori montani dell'Unione, per la predisposizione del documento di pianificazione strategica locale per lo sviluppo socioeconomico.

**Monia Guarino**, architetto e facilitatore. Si occupa di processi decisionali inclusivi dedicati alla pianificazione del territorio, al progetto urbano dello spazio pubblico, allo sviluppo di comunità resilienti, promuovendo la partecipazione come metodo e approccio strategico. Da dieci anni svolge attività di facilitazione ed ha seguito i progetti di costituzione prima dell'Ecomuseo del Sale a Cervia, ora dell'Ecomuseo del Paesaggio Faentino.

### Riferimenti

Progetto “Dalla partecipazione all'engagement: verso un nuovo modello di Bilancio Partecipativo per il Comune di Anzola dell'Emilia” presentato dal Comune di Anzola dell'Emilia (BO) e finanziato dal Bando 2017.

Progetto “Quale futuro per la montagna? Progetto di sviluppo territoriale socioeconomico dei comuni di sub ambito montano definizione piano strategico di azione locale”, presentato dall'Unione dei Comuni Valle del Savio e finanziato dal Bando 2017.

Progetto “Ecomuseo del paesaggio dell'Appennino faentino. Patto di collaborazione per un nuovo modello di sviluppo sostenibile del territorio”, presentato da Atlantide Soc. Coop. Sociale p.a. e finanziato dal Bando 2017.

Progetto “Mappa di comunità. Percorso creativo e inclusivo di partecipazione attiva degli abitanti”, presentato da Atlantide Soc. Coop. Sociale p.a. e finanziato dal Bando 2018.